

UNIVERSITE DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

Développements Constitutionnels de l'U. R. S. S.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 7 Décembre 1935, à 13 h. 30

PAR

ROGER RADIGUET

Président : M. GIDEL, Professeur.

SUFFRAGANTS : M. MESTRE, Professeur.

M. BARTHÉLÉMY, Professeur.

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}

160, RUE ST-JACQUES

1935

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

**Développements Constitutionnels
de l'U. R. S. S.**

Développements Constitutionnels de l'U. R. S. S.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 7 Décembre 1935, à 13 h. 30

PAR

ROGER RADIGUET

Président : M. GIDEL, Professeur.

SUFFRAGANTS : M. MESTRE, Professeur.

M. BARTHÉLÉMY, Professeur.

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}.

160, RUE ST-JACQUES

1935



INTRODUCTION

(A) Il y a une opposition fondamentale entre la notion de l'Etat dans les Etats démocratiques modernes et cette même notion dans l'Union des républiques socialistes soviétiques (1).

Le point de départ de toutes les divergences existant entre ces deux notions réside dans l'essence même de l'obligation juridique. La démocratie, dont la raison d'être est de donner à l'homme plus de bien-être et d'apporter aux peuples un facteur de progrès, est tout entière basée sur l'épanouissement et la protection des libertés individuelles. Le premier acte d'un gouvernement démocratique est d'affranchir l'esprit et la conscience de la contrainte qu'impose sous d'autres régimes l'existence d'une morale et d'une doctrine sociale officielle. La véritable civilisation, pour le régime démocratique consiste à « respecter la liberté humaine en arrêtant l'autorité civile devant le respect des consciences et en ne demandant pas compte aux hommes des raisons qui leur dictent l'obéissance à la loi » (2).

(1) Il est bien évident que la comparaison faite ici, et sur laquelle nous aurons souvent occasion de revenir au cours de cet exposé, entre d'une part les institutions de l'U. R. S. S. et d'autre part celle des états démocratiques n'a nullement pour but de faire ressortir les avantages ou les inconvénients de l'une ou l'autre de ces organisations; il s'agit uniquement de marquer des divergences ou des ressemblances entre des conceptions constitutionnelles différentes et rien de plus.

(2) G. Ripert, *La Règle morale dans les obligations civiles*, 3^e éd., Paris. Librairie Générale de Droit, 1935, p. 9.

Les hommes sont égaux en droit, étant tous également libres ; ils participent tous, par suite, au moyen de l'élection, au gouvernement. Les pouvoirs publics sont organisés de manière à ce que les décisions de la majorité ne revêtent pas vis-à-vis de la minorité un caractère oppressif.

La doctrine de l'état de droit qui comporte la suprématie de la loi constitutionnelle sur la loi ordinaire, le principe de la légalité (lequel signifie l'assujettissement du gouvernement et de l'administration au respect de la loi), le principe de la séparation des pouvoirs et celui de l'indépendance des autorités judiciaires, la garantie des libertés individuelles et la protection des activités privées contre les empiètements étatiques découlent de cette neutralité fondamentale des pouvoirs publics en matière de morale et de philosophie sociale.

(B) Il en est tout différemment dans le régime soviétique. Ici, il existe une doctrine officielle, qui est le marxisme. Aux termes de cette doctrine, l'idée même de la liberté de conscience et d'opinion et toutes les constructions juridiques qui s'en suivent dans le régime démocratique, sont des mensonges forgés dans l'intérêt d'une classe, la classe capitaliste.

L'humanité est faite pour vivre dans une société où la production entière sera concentrée entre les mains des individus associés.

Dans un tel état de choses, il n'existe pas un domaine laissé à la libre initiative du particulier.

Il n'y a donc plus besoin de lois civiles ni politiques pour régler des rapports patrimoniaux qui auront cessé de se nouer entre les hommes, pour protéger des droits privés subjectifs, tels que le droit de propriété, lesquels auront disparu, pour limiter les abus possibles d'une volonté majo-

ritaire dans l'exercice d'un pouvoir politique, puisqu'il n'y a plus de pouvoir politique. Il ne pourra y avoir qu'une réglementation de la production, c'est-à-dire une sorte d'administration sur les choses, une gestion du patrimoine collectif.

Toutefois, en attendant que ce but soit atteint, il y a une période d'évolution nécessaire au cours de laquelle il faut exercer sur les hommes un pouvoir politique. C'est ici qu'apparaît la notion soviétique de l'Etat. Le communisme n'étant pas complètement réalisé, il reste un domaine abandonné provisoirement à l'initiative privée. Il y a ainsi une dualité de régime économique qui comporte une dualité de régime juridique.

Mais il s'agit d'une période de lutte. Pour que le communisme triomphe, l'emploi de la violence est nécessaire (1). Cette violence est exercée par le prolétariat, qui est l'élément de base de la société future. C'est la dictature du prolétariat ; ce dernier étant d'ailleurs incapable de diriger la lutte entreprise, il s'agit, en réalité, d'une dictature sur le prolétariat (2).

Une élite, le parti communiste, s'efforce de faire pénétrer la doctrine marxiste dans les faits. L'organisation étatique est le moyen qui lui permettra de poursuivre ce but. Ramené au rôle d'instrument de réalisation du communisme, l'Etat subit une transformation profonde dans tous ses éléments essentiels et dans tout son aménagement interne. Au

(1) « Tout gouvernement n'est autre chose que l'arme de violence et de contrainte à l'aide de laquelle la classe, qui a le pouvoir dans une société donnée, exerce sa domination politique et défend sa situation économique. (Procureur général Krylenko, dans ses conférences à l'Université de Moscou, cité par Joseph Barthélemy et Duez. *Traité de Droit constitutionnel*, Librairie Dalloz, 1933, p. 268).

(2) Jules Martov, *Le Bolchevisme mondial*, 1919, traduction V. Mayer, Paris 1934.

surplus, l'obéissance juridique au sens large n'est plus l'obéissance à la loi de la part d'un sujet qui n'a pas à rendre compte des raisons qui lui dictent cette obéissance ; c'est, au contraire, la conformité de toute sa conduite morale et sociale au but révolutionnaire. La notion de loi elle-même est amendée.

Mais une vérité première domine les deux conceptions contradictoires que la doctrine démocratique et le communisme se font de l'Etat. Elle s'exprime dans l'adage : « Ubi societas, ibi jus ». Partout où il y a une société, il y a un droit. Cette idée nous guidera dans l'étude de l'évolution constitutionnelle de l'U. R. S. S. Elle nous permettra d'affirmer qu'il ne peut pas ne pas exister un droit constitutionnel de l'Etat Soviétique.

L'étude des principaux événements intéressant l'organisation des pouvoirs dans cet Etat, doit nous permettre de découvrir la formation des éléments et les développements du droit constitutionnel de la Russie Moderne.

Dans cette recherche, la méthode communément employée dans l'étude des constitutions des Etats libéraux doit être écartée. Cette méthode consiste à prendre pour base ce qui est écrit dans les actes constitutionnels et à dégager les coutumes qui ont pu, le cas échéant, s'établir en marge des textes ou en contradiction plus ou moins ouverte avec leurs dispositions. On n'aurait aucune idée exacte du gouvernement de l'U. R. S. S. si on se limitait à l'analyse des textes de la constitution écrite qui a été édictée dans ce pays. D'ailleurs, d'après les remarques préliminaires qui précèdent, il est à présumer, et c'est au surplus un point sur lequel les auteurs sont d'accord, que les textes écrits n'ont pas ici d'intérêt juridique. Leur examen ne conduit qu'à des conclusions purement négatives, savoir qu'il n'y a pas

en U. R. S. S. de droit objectif, de loi, de séparation des pouvoirs, etc... Tel est le résultat quelque peu décevant auquel aboutit notamment l'ouvrage de M. Mirkine Guetsevitch, *Théorie générale de l'Etat Soviétique* (1). Il importe de déterminer d'abord quels sont les facteurs que les gouvernements soviétiques utilisent pour maintenir leur autorité et ceux contre lesquels ils doivent lutter. Les documents juridiques qui révèlent la manière dont les textes sont appliqués et interprétés apparaîtront ensuite avec leur vrai sens et il sera possible de découvrir si des institutions nouvelles de droit public et constitutionnel s'établissent ou non en Russie et de décrire ces institutions (2).

Voici, en conséquence, le plan du présent ouvrage :

1° Histoire externe de la constitution soviétique et de ses transformations.

2° Evolution des rapports entre le pouvoir soviétique et le droit.

3° Evolution dans la place et le rôle des différents organes du pouvoir soviétique.

(1) Paris, 1928.

(2) « Combien de fois, au cours de mes nombreuses conférences sur le droit des Soviets, écrit le Baron B. Nolde (Les doctrines et les faits dans l'évolution du régime soviétique, Leçon inaugurale du Cours fait à l'Université libre de Bruxelles, paru dans *L'Institut Belge de droit comparé*, Revue trimestrielle, 1934, p. 14) la question m'a été posée, si ce droit existe en réalité? Certes, il diffère essentiellement du droit des autres Etats, et cela non seulement quant au fond, mais également quant aux qualités formelles des règles qu'il comporte. Il n'en est pas moins vrai que ces règles sont des règles juridiques et que leur étude nous ouvre largement la porte de ce monde éloigné et mystérieux qu'est le pays des Soviets. »

PREMIÈRE PARTIE

**Histoire externe
de la Constitution de l'U. R. S. S.
et des ses transformations**

CHAPITRE PREMIER

Origine du régime soviétique.

(A) En 1917, le but des fondateurs du régime soviétique en Russie est d'organiser toute la vie d'après le plan socialiste.

Pour atteindre ce but, la doctrine marxiste enseigne qu'il est nécessaire de détruire complètement l'ancien appareil gouvernemental et toutes les institutions antérieures.

Sans doute, dans les ouvrages de K. Marx et Engels, il ne s'agit pas d'une destruction totale de l'Etat. La thèse socialiste ne se confond pas, en effet, avec la thèse anarchiste : L'Etat, dit Engels (1), est un mal qui se transmet par voie d'héritage au prolétariat lorsque celui-ci remporte la victoire dans la lutte pour le pouvoir de classe ; comme l'a fait la « Commune » (2), le prolétariat vainqueur sera obligé de sectionner immédiatement les plus néfastes manifestations de ce mal, en attendant que la génération grandie dans la nouvelle ambiance sociale de liberté puisse jeter dehors toutes ces vieilleries de l'étatisme ».

Le prolétariat abolit les plus néfastes manifestations de l'Etat démocratique, mais il ne supprime pas l'Etat démocratique comme tel. Marx et Engels ramènent le problème de la prise du pouvoir politique par le prolétariat à la des-

(1) *La guerre civile en France*. Préface 1891.

(2) *La commune de Paris*, 1871.

truction de la machine militaire et bureaucratique qui régit l'Etat bourgeois, malgré l'existence du parlementarisme démocratique, et à la confection d'une nouvelle machine d'Etat basée sur une démocratie entière et totale, sur le suffrage universel, sur l'auto-administration la plus large. En cela, Marx et Engels continuent et élargissent la tradition politique des Montagnards de 1793. Mais Lénine s'est trouvé amené par les circonstances à s'écarter sur ce point en 1917 de la doctrine marxiste. C'est pourquoi il n'est pas utile de remonter aux données fournies par la Constitution Montagnarde de 1793 ou à des éléments analogues tels que la Commune de Paris de 1871 pour déterminer les origines du régime soviétique.

Lénine s'est servi de certains passages de Marx, écrits en 1852, et dans lesquels il est dit que le prolétariat doit briser la machine d'Etat dont il vient de s'emparer, pour soutenir une conception dans laquelle la thèse marxiste se confond avec celle des anarchistes, savoir : la conquête du pouvoir signifie la destruction de l'Etat.

En 1917, à la veille de la révolution d'octobre (vieux style) (1), le parti communiste étant obligé, pour lutter contre les partis socialistes modérés, de suivre les tendances des masses les plus révolutionnaires, concevait d'une manière complètement anarchique la dictature du prolétariat et l'émancipation du joug séculaire de l'ancien Etat (2).

La Révolution française de 1789 n'a exercé pour ainsi dire aucune influence sur les masses russes, c'est pourquoi le régime soviétique ne peut être rattaché par aucun lien certain aux conceptions les plus avancées de notre révolution.

(1) La révolution date du mois de novembre, suivant le calendrier grégorien.

(2) V. Martov, *op. cit.*, p. 150.

Ce régime a poussé spontanément sur le sol où il s'est établi en tant que forme politique, la doctrine marxiste l'a ramassé tel qu'il est apparu pour en faire l'instrument de sa première réalisation concrète.

(B) Le point de départ du régime soviétique ne doit pas être recherché au delà de l'année 1905 (1). A cette époque, il se produit en Russie un mouvement populaire contre le régime tsariste ; ce mouvement débute par une grève des typographes moscovites qui se transforme en une grève générale. Les grévistes sentent le besoin de s'organiser d'autant plus que le parti socialiste est divisé en deux fractions rivales. Pour que l'organisation soit unitaire, il faut qu'elle soit basée sur une très large représentation des ouvriers, à l'exclusion des partis. Or, le seul lien qui existe entre les membres de la classe ouvrière est le processus de la production. Le droit de représentation est donc attribué aux fabriques, aux usines et aux ateliers. Il y eut ainsi un délégué par groupe de cinq cents ouvriers. C'est de cette manière que s'est formé le premier soviet qui se réunit à Moscou le 13 octobre 1905 et fut bientôt complété par des délégués des principales usines de Moscou. Il se forma des soviets identiques dans les grandes cités industrielles : les assemblées, trop nombreuses pour agir elles-mêmes, nommèrent dans leur sein des Comités exécutifs auprès desquels les partis socialistes étaient représentés à titre consultatif. Ce sont d'ailleurs les représentants des partis qui leur suggérèrent toutes les décisions à prendre.

Le but du soviet était de lutter contre « l'obscurantisme » et de réaliser le socialisme ; le 16 décembre 1905, les membres du soviet sont arrêtés et emprisonnés ; le régime

(1) V. La Vége, *Démocratie et Soviétisme*, Paris, Grasset, 1931.

tsariste met fin à cette première tentative révolutionnaire.

En mars 1917, la révolution commence par la formation de soviets calqués sur l'organisation de 1905. En même temps, les éléments modérés prennent le gouvernement provisoire avec Kerensky qui en est nommé vice-Président, cependant que la présidence est confiée au prince Georges Lvoff.

De mars à octobre, ces deux forces, le soviet et le gouvernement provisoire luttent l'une contre l'autre. Au sein du soviet le parti menchevik est partisan de collaborer avec le gouvernement provisoire qui a organisé la convocation d'une assemblée provisoire.

A peine rentré en Russie, Lénine, à la tête du groupe bolchevik, développe une autre thèse qui se résume dans cette formule : Tout le pouvoir au Soviet ». Dès lors, le groupe bolchevik développe une activité inlassable pour conquérir la majorité du soviet à son programme et il y parvient rapidement, grâce aux hésitations de Kerensky.

« Le mot d'ordre, tout le pouvoir aux soviets, disait Lénine (1), signifie une transformation radicale de tout l'ancien appareil étatique, de cet appareil de fonctionnaires qui entrave toute l'initiative démocratique ; il implique la suppression de cet appareil et son remplacement par un nouvel appareil populaire, véritablement démocratique, c'est-à-dire par l'appareil de soviets qui représentent la majorité organisée et armée du peuple, des *ouvriers*, des *soldats* et des *paysans*. Le pouvoir aux soviets, c'est l'initiative de la majorité du peuple qui se donne libre cours non seulement dans l'élection des députés, mais dans l'administration de l'Etat, dans la réalisation des réformes et des transforma-

(1) *Sur la route de l'Insurrection*, p. 19.

tions sociales ». La théorie passe en action et les 7 et 8 novembre 1917 (1) les bolcheviks s'emparent du pouvoir par la force et chassent toute l'organisation appuyée sur le gouvernement provisoire. Le pouvoir conquis est remis au Congrès des Soviets convoqué le 8 novembre qui sanctionne le fait accompli et reconnaît « *le soviét comme le détenteur unique et légitime du pouvoir de l'Etat* ».

(C) Le soviét assume désormais directement le pouvoir. Or, comme en 1905, il est en fait dirigé par des doctrinaires ; en 1917, il est aux mains des chefs du parti communiste ; ceux-ci conçoivent en réalité la dictature du prolétariat, autre expression de la formule « tout le pouvoir aux soviets », sous la forme d'une dictature d'une minorité révolutionnaire s'appuyant sur une majorité inconsciente de prolétaires. Dès lors, il n'est nullement urgent d'élaborer une organisation quelconque du pouvoir ; il suffit de continuer à faire fonctionner les soviets qui se sont formés spontanément. Grâce à l'abolition de tout le droit antérieur, les soviets détiennent un pouvoir dictatorial que le parti communiste n'a plus qu'à diriger vers la réalisation du plan socialiste. Il semble donc qu'il n'y a plus d'Etat à proprement parler.

Nous verrons néanmoins apparaître des constitutions : d'abord, celle de la République socialiste fédérative des Soviets de Russie, du 23 juillet 1918 ; puis celle de l'Union des Républiques socialistes soviétiques du 30 décembre 1922, la première révisée le 11 mai 1925 et le 18 mai 1929, la seconde entrée en vigueur le 31 janvier 1924.

L'apparition de ces textes constitutionnels, puis leurs modifications successives et enfin leur révision projetée dont

(1) Nouveau style. Dans l'ancien style, c'était le 26 octobre.

nous reparlerons, coïncide avec des événements postérieurs à la révolution d'octobre, événements qui en ont influencé l'orientation.

Nous voyons ainsi, au point de départ, triompher une formule qui signifie l'affranchissement total des gouvernés, ces derniers prenant eux-mêmes le pouvoir et l'exerçant en principe directement.

Mais il ne faut pas perdre de vue que cette formule d'organisation politique est inscrite dans des proclamations qui ont avant tout un but de propagande.

Dans la « *Déclaration des droits des peuples de Russie* » du 15 novembre 1917 (2 novembre ancien style, c'est-à-dire au lendemain, presque, de la révolution dite d'octobre), Lénine (1) présente la révolution comme une libération intégrale : libération politique et économique :

« Les paysans se libèrent du pouvoir des propriétaires fonciers car la propriété foncière n'est plus, elle est abolie » (2).

« Les soldats et les marins se libèrent du pouvoir des généraux autocrates, car dorénavant les généraux seront élus et amovibles ».

« Les ouvriers se libèrent du bon plaisir des capitalistes, car dorénavant le contrôle ouvrier des usines et des fabriques sera instauré. Tout ce qui vit et est capable de vivre se libère des chaînes haïes ».

C'est en même temps une libération des nationalités : la même déclaration proclame : « le droit des peuples de Russie à la libre disposition allant jusqu'à la séparation et la formation d'Etats indépendants ».

(1) Comme président du conseil des commissaires du peuple.

(2) V. décret sur la terre du 8 novembre 1917.

Presqu'aussitôt, le 17 janvier 1918, le troisième Congrès panrusse des Soviets annonce qu'une lutte décisive est engagée par le peuple contre ses exploiters, et le 23 juillet 1918, la constitution de la République socialiste fédérative des soviets de Russie (R. S. F. S. R.) consacre implicitement *la dictature du prolétariat* qui a pour but la suppression de toute exploitation de l'homme par l'homme, l'annulation complète de la division de la société en classes, l'extermination impitoyable des exploiters » (1).

Ainsi, la libération annoncée suppose au préalable une période transitoire d'autoritarisme absolu.

(1) Ancien article 1^{er} révisé de la Constitution de 1918.

CHAPITRE II

La Constitution de 1918 et le communisme militaire.

1° La Constitution de 1918.

En 1917-1918, la dictature prolétarienne dirigée par le parti communiste n'a d'appuis sérieux que, d'une part, dans la classe ouvrière qui, en Russie, ne forme à cette époque qu'une petite minorité, et, d'autre part, l'armée bolchevisée.

(A) De 1918 à 1920, le pouvoir soviétique doit liquider la guerre civile et, dans cette période de luttes et de combats intérieurs, le régime est caractérisé par l'expression de « *communisme militaire* ». La création de l'ordre socialiste est une tâche qui s'impose néanmoins dès le début de cette période, car la terre a été nationalisée par le décret du 26 octobre 1917, la propriété immobilière dans les villes également, par celui du 12 août 1918, du moins dans les villes de plus de 10.000 habitants, les banques le 14 décembre 1917, les transports maritimes le 26 janvier 1918, les chemins de fer le 28 juin 1918, les entreprises industrielles le 28 juin 1918 ; le commerce extérieur a été monopolisé par l'Etat le 22 avril 1918. Le 21 novembre 1918, le Commissariat de l'alimentation se charge de presque tout le commerce intérieur.

Il fallait dorénavant que le pouvoir soviétique assumât

toute la direction de la vie économique du pays qui était mue jusqu'alors par l'initiative privée. Le problème était grandiose ; il ne fallait rien moins que réaliser un plan socialiste unique, organiser toute la vie d'après ce plan, qui embrasserait non seulement l'industrie mais aussi l'agriculture, le crédit, la distribution et même la consommation socialisée. C'est la période des tentatives de réalisation intégrale du communisme.

Les textes constitutionnels qui apparaissent à cette époque sont :

1° Le 17 janvier 1918, *la déclaration des droits du peuple travailleur et exploité* (adopté par le Congrès des Soviets du 23-31 janvier 1918).

2° *La Constitution de la République socialiste fédérative des Soviets de Russie* (R. S. F. S. R.) du 23 janvier 1918 (adoptée par le Congrès des Soviets du 17-23 juillet 1918).

Le premier de ces textes prévoit la formation d'une armée rouge patriote et l'union des peuples de Russie en une fédération.

Le second organise l'exercice du pouvoir par le Congrès panrusse des soviets et les principes du Gouvernement dictatorial établi en Russie.

La *nature* et *l'objet* du régime soviétique sont déterminés dans cette constitution de la manière suivante :

« Art. 9. — L'objet principal de la constitution de la R. S. F. S. R. *adaptée au moment actuel de transition*, est l'établissement de la dictature du prolétariat... dans le but de l'écrasement total de la bourgeoisie... et de la réalisation du socialisme, sous lequel il n'existera plus ni partage des classes, ni pouvoir étatique ».

La dictature du prolétariat est une domination non limitée par la loi : d'une part, il n'y a aucune séparation des

pouvoirs, cette division de la puissance publique est incompatible avec une dictature efficace du prolétariat. D'autre part, la déclaration des droits du peuple travailleur et exploité ne contient aucune allusion aux libertés individuelles. Bien plus, *l'article 23* de cette déclaration déclare : « Guidée par les intérêts de la classe ouvrière dans son ensemble, la R. S. F. S. R. prive certains individus et certains groupes des droits dont ils usent à l'encontre des intérêts de la révolution socialiste. » D'ailleurs, le décret du 24 novembre 1917 abolissant toutes les juridictions de l'ancien régime et créant les tribunaux du peuple décide que les tribunaux administrent la justice révolutionnairement, c'est-à-dire selon la conscience et la conception révolutionnaire du droit. La protection des droits par les tribunaux n'existe donc pas en fait.

(B) L'établissement de la dictature du prolétariat postule une sélection préalable de la population : seuls les travailleurs des deux sexes, de dix-huit ans au moins, « gagnant leur vie par un travail utile et productif à la société » et les militaires de l'armée rouge ont le droit électoral actif et passif. Ces électeurs forment les soviets locaux, dans les villes et dans les villages, qui administrent les affaires locales. Ils contribuent en outre à la formation des organes régionaux (soviets d'arrondissement, de district, de province, de région) et des organes centraux : le Congrès des soviets, mais ici, il y a une deuxième sélection. Les ouvriers étant les véritables soutiens de la révolution et ayant à cette époque acquis une certaine conscience socialiste sont considérablement favorisés par rapport aux paysans, ils élisent un délégué pour deux cents électeurs aux soviets de districts, alors que les paysans en nomment un pour deux mille. Les soviets de district, où les ouvriers sont ainsi favo-

risés, envoient un délégué pour cent mille électeurs aux soviets de province. En outre, les ouvriers des soviets des villes envoient un délégué aux soviets de province pour deux mille électeurs. Les soviets de province ainsi composés envoient un délégué pour vingt-cinq mille électeurs au Congrès des soviets. En outre, les soviets des villes envoient directement un délégué pour vingt-cinq mille électeurs au Congrès. Par conséquent, seuls les ouvriers bénéficient d'un droit de suffrage direct au Congrès des soviets, les paysans ne votant qu'au quatrième degré ; de plus, ils ont beaucoup plus de délégués, proportionnellement à leur nombre. Par ailleurs, le vote est public, il porte sur une liste composée d'avance, ainsi le parti communiste qui domine déjà la classe ouvrière prend dans ses mains tout l'appareil électoral.

L'organe suprême de l'Etat, le Congrès des Soviets, (art. 34), n'est réuni que deux fois par an (théoriquement) et chaque session est très courte. Le pouvoir réel appartient au comité central exécutif élu par lui, sous forme d'une liste établie d'avance (par le parti communiste). Le C. C. E. n'étant en session que trois fois par an, l'autorité effective est exercée par son bureau (Presidium) qui est l'organe gouvernemental permanent. Du Congrès, le pouvoir intégral se transmet par délégation, sans aucune limite, au C. C. E. et à son Presidium qui, d'ailleurs, peut le déléguer à un dernier organe : le conseil des commissaires du peuple, dont les membres président aux différentes branches de l'administration.

Ce tableau sommaire montre que l'agencement des pouvoirs en 1918 est organisé de manière à assurer la dictature au parti communiste appuyé surtout, en apparence

tout au moins, sur le suffrage des éléments les plus conscients du prolétariat.

Dans ce régime, l'idée de droit est en principe écartée, les règles juridiques ne sont considérées, comme tout le système étatique, que comme un instrument de lutte dont on use dans la mesure où il sert les intérêts du pouvoir soviétique : « le droit est une règle utilitaire dont l'étude nous convainc que nous avons eu raison en l'instituant. (Lénine, cité par Goichbarg, *Droit de l'organisation économique*, t. I, 1924, p. 10).

Cependant, progressivement, la vie en Russie soviétique va être de plus en plus réglée par des règles de droit dont les formes seront assez particulières, sans doute, mais qui n'en constituent pas moins du droit. *Dans la sphère constitutionnelle elle-même, le droit va se développer sous la pression des faits en contradiction avec les tendances primitives et foncières de la doctrine communiste.*

Pour avoir une idée complète des données de fait sur lesquelles va s'exercer lentement l'emprise de ce droit en formation, il convient de considérer sommairement comment en fait les maîtres du pouvoir maintiennent leur autorité, particulièrement pendant cette période de reconstruction de l'Etat, après la Révolution soi-disant émancipatrice.

2° Les facteurs du pouvoir soviétique.

(A) Les constitutions en Russie soviétique n'ont pas pour but, comme dans les Etats démocratiques modernes, d'assurer le maintien de l'ordre public. Alors que l'Etat occidental a, de par l'objet même de son régime constitutionnel, un caractère statique, l'Etat soviétique a, au contraire, un caractère exclusivement dynamique. Il tend vers un but

à atteindre, au lieu de servir à conserver un ordre de chose établi. Dans un régime essentiellement dynamique, l'emploi de moyens de coercition exceptionnels est indispensable afin d'enlever à la population toute velléité de retourner aux anciens errements.

« Ces moyens sont de deux sortes : il y a d'abord la contrainte qui comporte l'exercice de moyens violents, le plus souvent cruels, supposant une connaissance préalable des faits à réprimer qui s'obtient par la délation et l'espionnage. On crée par là un régime de terreur. Il y a en second lieu, comme compensation au vide que la peur peut laisser dans les âmes, le remède de l'exaltation mystique qui se réalise et se conserve par la propagande, par l'enseignement, par la discipline du parti » (1).

Les dirigeants soviétiques avaient délibérément inscrit le terrorisme au nombre des moyens à mettre en œuvre pour atteindre leur fin. Il n'y a qu'à se reporter à cet égard à l'ouvrage de Trotsky : *Terrorisme et Communisme*, Paris, 1920.

Le terrorisme bolchevique a trouvé en Russie un terrain particulièrement propice à son libre développement du fait que le régime tsariste était déjà lui-même extrêmement cruel. La pénalité russe se distinguait déjà par la prédominance des punitions corporelles (2). Le peuple était habitué au terrorisme. Le régime bolchevique n'a pas recouru à la cruauté sous la pression des passions populaires, comme, par exemple, la Révolution française de 1793 : en Russie, le communisme est l'œuvre d'une minorité d'intellectuels

(1) Daniel Warnotte, Examen sociologique de la constitution soviétique. In *Revue de l'Institut de sociologie*, 1932, p. 455.

(2) A. Leroy-Beaulieu, *L'Empire des tsars et les Russes*, Paris, 1897. (V, sur A. Leroy-Beaulieu et la Russie un important article de M. René Pinon dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1^{er} novembre 1913).

qui ne peuvent compter sur le concours actif du peuple. « La minorité du pouvoir, dit Lénine, trouvera pour se maintenir, le concours passif du peuple » (1). C'est une aristocratie, dépositaire de la doctrine qui a usé du terrorisme pour réaliser ses objectifs. Il faut d'ailleurs remarquer que les classes dirigeantes, presque toute « l'intelligence », une partie de l'aristocratie même, avaient adopté avec enthousiasme les idées révolutionnaires : Lénine lui-même, de son vrai nom Vladimir Oulanoff, appartenait à la noblesse.

L'espionnage politique et la délation sont en second lieu des facteurs propres à faire régner la terreur. Tous les régimes ont une police politique. Mais dans les Etats occidentaux, ce n'est qu'un moyen accessoire de gouvernement. Le personnel de cette police est composé d'agents subalternes. En Russie, les délateurs sont en réalité les gouvernants eux-mêmes, les maîtres du pouvoir. Dès lors, la surveillance policière enserre d'une manière ostensible toute la population dans ses filets et ne laisse plus aucune place pour un épanouissement des consciences individuelles. Ici encore, le bolchevisme a trouvé un terrain particulièrement préparé en Russie. Les procédés d'espionnage politique avaient pris dans l'ancien Empire un développement qui n'avait d'autre limite que l'arbitraire des autorités qui en étaient chargées. Dans chaque chef-lieu de gouvernement, dans chaque ville de quelque importance, résidait un officier de gendarmerie devant lequel aucune porte n'était fermée (2). La population russe, accoutumée à un régime d'oppression et de délation, n'a eu en elle aucune force de résis-

(1) Cité par Jordania dans *l'Avenir social*, Bruxelles, mai 1932, p. 259.

(2) Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 421.

tance en présence des méthodes du gouvernement révolutionnaire.

Ajoutez que le Russe est essentiellement passif et que cette incapacité où il se trouve de réagir contre ce qu'il considère comme inévitable et fatal, a encore favorisé l'établissement de la dictature communiste.

(B) Le terrorisme et l'espionnage politique n'ont leur plein effet que dans un régime où le système juridique et la répression pénale basée sur une infraction à la loi est remplacé par un droit *disciplinaire*. Il y a d'abord la discipline au sein de la minorité qui exerce le pouvoir, le parti communiste.

Le pouvoir disciplinaire revêt essentiellement un caractère vague et indéterminé. Il ne peut être soumis à des règles fixes et invariables. A la différence de l'action criminelle il est de sa nature de subir l'influence des circonstances du moment. Il s'exerce d'une manière discrétionnaire ; ses abus ne peuvent donner lieu à une action en justice. L'action disciplinaire est affranchie du principe de la non-rétroactivité des lois. L'organisation soviétique, basée, primitivement au moins, sur le terrorisme et la délation ne pouvait avoir d'autre droit que le droit disciplinaire non seulement à l'intérieur du parti communiste et de l'administration publique, mais aussi dans ses rapports avec tous les gouvernés ; c'est pourquoi dans l'Etat soviétique, en principe, il n'y a aucune règle que les gouvernés puissent invoquer à l'encontre des gouvernements, à titre de garantie des libertés individuelles. Ce que l'on appelle le régime de l'état de droit est incompatible avec cette organisation.

En outre, le principe de légalité, l'observation par les gouvernés des lois qu'ils ont établies, dans l'administration

quotidienne, est également écartée car ce principe est un obstacle à l'efficacité de tout régime terroriste.

La besogne des fonctionnaires dans l'exécution des lois n'étant le plus souvent que la répétition d'actes de même nature, il se forme rapidement une routine qui consiste dans l'emploi des mêmes méthodes et des mêmes moyens. « Cette formation d'une routine est alors une indication pour les gouvernés qui savent comment il faut se conduire pour éviter des désagréments, mais précisément la constitution de cette routine qui, chez nous, est au fond une facilité, devient, en Russie, un danger pour le gouvernement : les éléments hostiles doivent être tenus en haleine et aucun espoir de tranquillité ne doit leur être permis. » (1). C'est pourquoi le gouvernement soviétique ne peut tolérer la stabilité au sein des fonctions administratives et modifie de temps à autre brusquement ses méthodes d'administration, sans même prendre toujours le temps d'en prévenir les gouvernés par la publication des lois nouvelles.

Il résulte de là des conséquences juridiques sur la notion même de loi et les rapports de celle-ci avec l'acte administratif et sur des institutions telles que celle de la publication des lois. Il s'agit du recours fréquent à une procédure que Staline appelle *l'épuration* de l'appareil (2).

Au début, les Constitutions soviétiques étaient étroitement subordonnées à la nécessité de laisser libre jeu aux facteurs sus-énoncés à travers l'organisation des soviets que la révolution avait trouvé spontanément agencée.

Petit à petit, il fut nécessaire de remplacer la violence, le terrorisme par des procédés qui soient mieux adaptés à la nature humaine ; les dirigeants soviétiques s'attachent

(1) Daniel Warnotte, *op. cit.*, p. 476.

(2) *Discours sur le Plan Quinquennal*, Paris 1931, p. 110.

d'une part à faire naître dans les masses la foi dans l'œuvre entreprise ; ils ont adopté à cet effet une formidable machine de propagande ; d'autre part, les circonstances historiques, l'évolution même des faits ont orienté les solutions politiques : parmi ces circonstances, il y en a trois qui ont joué un rôle capital de 1918 à aujourd'hui et jalonnent les étapes de l'histoire constitutionnelle de l'U.R.S.S.

1° La nouvelle politique économique (1921) ;

2° L'abandon de l'idée de la révolution mondiale et la liquidation du « trotskisme » ;

3° La liquidation du « secteur capitaliste », surtout après 1931, par la destruction des Koulaks (paysans aisés).

CHAPITRE III

La nouvelle politique économique. — La Constitution de l'U. R. S. S. du 31 janvier 1924 et la Révision constitutionnelle de 1925 dans la R. S. F. S. R.

1° La nouvelle politique économique.

Dans la période du communisme militaire, la disparition du droit, au moins dans celles de ses branches qui régissent les rapports des hommes entre eux et avec la personne publique, découlait de ce qu'il n'existait plus, en principe, de sphère individuelle d'activité libre, et qu'il n'y avait plus de rapports juridiques, au moins patrimoniaux (civils ou commerciaux).

On comprend dans ces conditions le peu d'intérêt qui s'attachait à l'établissement d'un organisme d'élaboration et d'exécution des lois. Le pouvoir est une direction industrielle, en même temps qu'une autorité intellectuelle et morale, en vue d'assurer la conformité des actes de tous au but socialiste. En Russie, tout l'ancien droit privé et public a été aboli et le décret du 30 novembre 1918 interdit aux tribunaux du peuple, « toutes références aux lois des gouvernements renversés dans les jugements et arrêts » (1).

(A) Voyant venir les premiers signes de l'approche de la

(1) Cité par Ellachevitch, etc... *Traité de Droit Civil et Commercial des Soviets*, Paris, 1930, t. I, p. 13.

famine, par suite de la résistance des paysans à l'application du plan socialiste, et après la révolte des marins de Cronstadt, Lénine change d'emblée de politique, abandonne le programme communiste et adopte dans la vie économique russe, le principe de l'autonomie de l'économie individuelle du paysan.

C'est une véritable contre-révolution. Le décret du 21 mars 1921 qui établit l'imposition en nature marque cette nouvelle période, appelée la « Nouvelle politique économique ». (N. E. P.).

Le code agraire du 30 octobre 1922 rétablit un premier *droit subjectif* : le droit du paysan sur la terre (usufruit), sur les constructions, plantations, etc...

L'exploitation individuelle paysanne une fois rétablie, on est forcé de lui ouvrir un marché ; les décrets de 1921 avaient déjà autorisé le libre échange des grains.

Il faut créer des acheteurs pour les produits de la terre : le décret du 24 mai 1922 ouvre la liberté du marché pour les produits industriels, d'abord pour la petite industrie, celui du 26 avril 1922 avait déjà prévu la possibilité du commerce pour la circulation des produits ; les ateliers jusqu'à vingt ouvriers sont autorisés.

Le droit individuel renaît : le décret du 7 juillet 1921 garantit les exploitations individuelles de toute sorte qui sont autorisées, contre toute normalisation et municipalisation.

Le décret du 30 juillet 1923 rétablit la liberté de l'exploitation privée, d'autres autorisent la coopération.

(B) Ainsi, le plan socialiste est restreint aux « hauteurs stratégiques » : commerce extérieur, banques, transports, grandes industries.

De là découle l'hétérogénéité de l'économie nationale divi-

sée désormais en deux mondes opposés : le secteur socialiste, le secteur capitaliste.

Les mêmes problèmes qui se posent dans l'Etat bourgeois apparaissent dans l'Etat soviétique, pour tous ses rapports avec le secteur capitaliste. Cet Etat doit d'abord avoir un code civil, il s'en donne un le 30 octobre 1922. Il est très court, plus bourgeois que l'ancien droit russe, écarté pour des raisons faciles à comprendre ; il est copié sur les codes allemands et suisses.

Il présente certaines particularités : d'abord, le domaine public est beaucoup plus compréhensif (tout le secteur socialiste en principe). Cependant, le secteur socialiste qui a forcément des rapports d'affaires avec le secteur capitaliste est obligé de se soumettre dans une certaine mesure à la loi civile, et se trouve ainsi doté d'un patrimoine saisissable. Les organismes d'Etat de l'économie collectiviste prennent aussi figure d'entreprises commerciales.

L'Etat se morcelle au point de vue économique en une multitude de personnes administratives douées de l'autonomie et soumises au droit civil dans leurs rapports entre elles et avec les tiers.

Le droit civil soviétique est un droit de transition et le Code Civil le note dans son introduction « Nous vivons dans un temps de transition, nous n'avons plus de socialisme à l'état achevé » (1).

La N. E. P. n'est qu'une étape. Ce droit ne possède pas, par suite, la solidité du droit privé bourgeois : il ne trouve pas dans le droit constitutionnel et le droit public les mêmes points d'appui. Ce droit ne constitue pas une limite abso-

(1) Cité par M. Paul-Louis Rivière, dans la communication qu'il vient de faire à l'Académie des Sciences Morales sur la législation soviétique.

lue au pouvoir de l'Etat ; il faut que le régime soviétique puisse se débarrasser un jour du secteur capitaliste. C'est pourquoi le Code Civil du 31 octobre 1922 contient des réserves qui ont leur source dans le principe du droit public soviétique : l'article 4 déclare : « La capacité civile... n'est reconnue qu'en vue de développer les forces productives du pays ». On pourrait dire de cette capacité civile qu'elle n'appartient pas à la personne en tant qu'homme, mais que c'est une sorte de concession de service public.

L'article 1^{er} s'exprime ainsi : « Les droits civils sont protégés sauf dans les cas où ils sont exercés dans un sens contraire à leur destination économique et sociale ».

L'interprétation que les tribunaux et la doctrine soviétique ont donnée de ces textes présente un intérêt considérable au point de vue de l'histoire constitutionnelle.

A s'en tenir au texte même, on pourrait dire : le juge n'est pas lié par la loi : il doit se guider sur les directives de la politique économique de l'Etat, qui déterminent quelle est la destination économique et sociale qui doit être donnée aux droits civils. Aussi, le code civil tout entier n'est pas à proprement parler une loi ; il ne crée aucun droit subjectif.

En fait, l'idée primitive du pouvoir soviétique a été écartée. Ces articles ont été éliminés de la réalité juridique sous la pression des nécessités de la vie. Le droit civil ne pouvait prétendre échapper au vaste mouvement qui se manifestait dans tous les domaines de la législation soviétique, et que la nécessité économique commandait. Il ne fallait pas décourager l'initiative privée dont on avait tant besoin.

C'est pourquoi les « Instructions du Collège de Cassation » de 1927 prohibent l'interprétation stricte de l'article 4 surtout dans les rapports avec les organismes économiques de

l'Etat, là précisément où il devrait trouver la plus large application. Dans cette circulaire de 1927, N° 1 (1), le Collège de Cassation Civile estime « qu'il vaut mieux que les tribunaux opèrent moins avec cet article général et s'attachent plus aux éléments concrets de chaque cause ». Finalement, ce texte ne peut guère que servir à consacrer la théorie « bourgeoise » de l'abus de droit.

C'est la même révolution qui se produit dans l'interprétation de l'article 30 qui prévoit l'annulation possible de tout marché passé avec un organisme d'Etat, pour lésion manifeste des intérêts de l'Etat. Le Collège de Cassation Civile a décidé qu'il fallait, pour apprécier la lésion, se placer uniquement au moment de la conclusion du contrat. Il n'y a nullité que s'il y a intention dolosive, sinon le juge doit se borner à redresser l'équilibre des prestations.

Cette renaissance du droit privé coïncide avec une vaste réorganisation constitutionnelle :

Le pouvoir politique est l'objet d'une réglementation systématique. Alors que l'œuvre constitutionnelle, avec le texte de 1918, avait eu surtout un caractère « déclamatoire », les textes de 1923 et de 1924 sont le produit d'une élaboration législative plus normale.

De 1918 à 1922, le pouvoir soviétique s'était rapidement étendu sur tout le territoire de l'ancienne Russie, et s'y était exercé en fait, sans résistance, après la réduction des derniers éléments contre-révolutionnaires. Il semble bien que c'est en concomitance avec la N. E. P. que l'on éprouvera le besoin de systématiser ce régime.

Il reposait alors, dans la lettre des textes, sur une série de traités entre la R. S. F. S. R. et les républiques soviétiques

(1) Cité par Eliachevitch, *op. cit.*, p. 19.

qui s'étaient organisées sur le reste du territoire sous la direction du parti communiste.

L'état de choses assez chaotique qui découlait de l'ensemble de ces traités, dont la teneur, d'ailleurs, ne répondait pas aux relations réelles qui existaient entre ces Républiques, prend fin en 1922-1923. Le 30 décembre 1922 se réunit à Moscou le premier Congrès de la Future Union des Républiques socialistes soviétiques qui adopte la « loi fondamentale » (Constitution) de l'U. R. S. S. entrée en vigueur le 6 juillet 1923 et approuvée définitivement par le 2^e Congrès de l'Union, le 31 janvier 1924.

2° La Constitution de l'U. R. S. S. (31 janvier 1924).

L'Union des républiques socialistes soviétiques (U.R.S.S.) comprend les territoires de l'ancien Empire russe à l'exception de certaines parties qui sont devenues, depuis 1918, des Etats indépendants (Finlande, Esthonie, Léthonie et Lithuanie) et une partie de la Pologne qui ont été annexés à d'autres Etats : Turquie (Kars) ; Roumanie (Bessarabie) ; Canada (Ile Wrangel).

Le territoire actuel de l'U. R. S. S. a une superficie de 21.236.450 km² et est habité par 161.849.900 hommes (recrutement de 1932).

L'U. R. S. S. se compose de sept Etats fédérés :

1° *La République socialiste fédérative des Soviets de Russie* qui comprend deux républiques autonomes et 15 territoires autonomes ;

2° *L'Ukraine*, qui comprend une république autonome ;

3° *La Russie Blanche* ;

4° *La Transcaucasie*, formée de quatre républiques fédérées ;

5° *L'Ouzbékïe* ;

6° *Le Turkménïe* ;

7° *La Tadjikïe*.

(A) L'organe suprême de l'Union est le *Congrès des Soviets de l'Union*, convoqué en principe, une fois tous les deux ans.

La proportion des délégués est la même pour toutes les Républiques. Elle est fondée uniquement sur la population. D'ailleurs, les délégués sont élus non pas par les Républiques mais par les provinces de ces Etats et les territoires de chacun d'eux, dans des congrès provinciaux.

Les élections au Congrès des Soviets de l'Union sont à deux degrés pour les habitants des villes. En effet, ces derniers élisent directement des Soviets urbains qui, à leur tour, envoient des délégués au Congrès à raison d'un député par 25.000 électeurs.

Au contraire, pour les ruraux, il n'y a que des élections à trois degrés au moins : élections aux Soviets de districts, lesquels désignent des délégués aux Soviets de province et de gouvernement, ces derniers envoyant au Congrès un député par 125.000 habitants.

Sont électeurs et éligibles tous les citoyens âgés de 18 ans à condition qu'ils gagnent leur vie par leur propre travail, à l'exclusion des habitants qui recourent au travail d'autrui pour en tirer du profit ; sont également exclus du suffrage les personnes disposant d'un revenu qui ne provient pas du travail (les ecclésiastiques, les membres de l'ancienne police tsariste, les aliénés et les personnes privées de leurs droits civiques par les tribunaux).

Le Conseil des Soviets de l'Union entend et discute les rapports du gouvernement et examine les questions constitutionnelles ; il approuve le budget et c'est le *Comité Cen-*

tral Exécutif de l'Union qui est l'autorité suprême dans l'intervalle qui sépare les Congrès.

(B) Le C. C. E. comprend deux Chambres : *Le Conseil de l'Union et le Conseil des Nationalités*.

Le Conseil de l'Union est élu par le Congrès des Soviets, sans qu'il soit tenu compte des Républiques représentées au Congrès : le nombre de ses membres est fixé par le Congrès ; au contraire, le Conseil des Nationalités est composé de cinq représentants par République et d'un représentant par République autonome comprise dans une République (1).

Le « Plenum » du C. C. E. tient ses sessions entre les Congrès ; dans l'intervalle de ses sessions, il est remplacé par son bureau (Presidium) composé de 27 membres.

Le C. C. E. nomme les Commissaires du peuple de l'Union qui dirigent les divers départements administratifs et forment un Conseil investi de la direction générale de l'Etat.

Chacun de ces organes a la plénitude du pouvoir législatif et exécutif, mais le Conseil des Commissaires du peuple est subordonné au Présidium du C. C. E. — subordonné lui-même au C. C. E. contrôlé par le Congrès des Soviets de l'Union.

A l'U. R. S. S. est réservé tout ce qui concerne la conduite des relations internationales, y compris la direction du commerce extérieur, les transports, la défense nationale, la monnaie ; pour d'autres matières : le plan de l'économie nationale, l'agriculture, le travail, l'approvisionnement, les finances, l'inspection ouvrière et paysanne, l'U. R. S. S. a pour agent d'exécution les organes centraux des républiques fédérées ; enfin pour ce qui reste (justice, intérieur, instruc-

(1) Notons que, dans le Conseil de l'Union, la R. S. F. S. R. a, à elle seule, 300 représentants, alors que l'Etat de beaucoup le plus important après elle, l'Ukraine, n'a que 70 représentants, et la Ruthénie-Blanche, 13. Ce système assure donc la majorité à la R. S. F. S. R.

tion publique, santé), l'U. R. S. S. se borne à poser des directives générales.

L'U. R. S. S. règle les conflits entre les républiques fédérées, et entre celles-ci et l'U. R. S. S.

Enfin, les républiques fédérées ont le droit de sécession (art. 4).

3° La revision constitutionnelle de 1925 dans la R. S. F. S. R.

(A) L'adoption définitive de la constitution de l'U. R. S. S. par le Congrès des Soviets de l'Union, le 31 janvier 1924, a obligé la R. S. F. S. R. à reviser sa constitution de 1918. Le nouveau texte approuvé par le Congrès panrusse des Soviets, le 11 mai 1925, conserve les principes essentiels inscrits dans la constitution de 1918, mais il en fait un exposé et en donne des développements beaucoup plus systématiques.

La Déclaration des droits du peuple ouvrier exploité (articles 1 à 10 de la constitution de 1918) disparaît.

L'article 1^{er} du texte de 1925 rappelle en une phrase quel est le but du pouvoir soviétique : savoir l'organisation du socialisme et la suppression du pouvoir d'Etat.

L'influence de la N. E. P. se fait sentir dans l'énoncé du principe (art. 15) qui rappelle que tout est propriété de l'Etat ; le texte de 1925 met cette restriction : « suivant les lois », le législateur ordinaire peut donc déroger à la règle de l'étatisation de tous les biens.

Alors qu'en 1918 (art. 10), le pouvoir appartient aux ouvriers, en 1925 (art 2), il appartient aussi « aux paysans, cosaques et soldats ».

Ce pouvoir, souverain en 1918, est, en 1925, borné par

les limitations consacrées dans la constitution de l'U.R.S.S.

En 1918 (art. 13 à 23) les libertés consistent dans la remise aux ouvriers des moyens matériels de faire connaître leur opinion, de se réunir et de s'associer (imprimeries, salles, etc...). En 1925, il y a une définition plus systématique de la vraie liberté d'opinions, de la vraie liberté de réunion, etc..., caractérisées, d'ailleurs, comme en 1918, par la possession des moyens matériels de les exercer.

La liberté du travail est, comme en 1918, remplacée par l'obligation au travail.

L'étranger travailleur n'est plus de droit citoyen russe ; il faut une décision des autorités suprêmes de la R.S.F.S.R.

Le droit d'asile n'est plus accordé aux étrangers pour *crimes* politiques et religieux, mais seulement à ceux qui sont victimes de leurs *convictions* politiques ou religieuses.

Alors qu'en 1918, l'oppression des nationalités est condamnée d'une manière vague, en 1925, il est précisé que les minorités en R. S. F. S. R. ont le droit de se servir de leur langue et de s'instruire dans leur langue. Mais le texte : « S'inspirant des intérêts des travailleurs, le R. S. F. S. R. prive les individus et les groupes particuliers des droits dont ils useraient au préjudice des intérêts de la révolution socialiste » (Art. 14, 1925) est fidèlement reproduit.

La nécessité de tenir compte de l'existence d'un secteur capitaliste qu'il fallait momentanément éviter de décourager a marqué, assez légèrement sans doute, mais néanmoins d'une manière appréciable, le nouveau libellé des principes directeurs du pouvoir soviétique.

(B) L'organisation des Pouvoirs Publics est elle-même l'objet d'une réglementation beaucoup plus minutieuse, dans laquelle perce un certain souci d'adapter davantage la lettre des textes écrits avec la réalité politique.

Le Congrès Panrusse des Soviets a, comme en 1918, des attributions exclusives :

1° Les principes fondamentaux de la Constitution ;

2° La ratification des traités de paix ;

Des attributions qui lui sont réservées, à moins d'empêchement grave :

1° La détermination des frontières ;

2° La déclaration de guerre.

Mais, d'une part, en 1925, cet organe avait expressément une attribution qu'il exerçait en fait depuis longtemps, savoir : l'approbation des constitutions des Républiques fédérées et, d'autre part, il n'est plus réuni obligatoirement qu'une fois par an au lieu de deux fois, ce qui constitue encore un rapprochement vers ce qui se passait en réalité.

Le Comité Central Exécutif a les mêmes attributions qu'il partage avec le Conseil des Soviets : territoire, nationalité, plan économique et quelques autres, nouvelles, les unes découlant de la N. E. P. : approbation des codes et lois ; les autres consacrant, comme pour le Conseil des Soviets, les rapports de fait existant dans la R. S. F. S. F. entre les Républiques fédérées : annulation des décisions de celles-ci, contraires à la constitution et aux décrets de la Fédération (R. S. F. S. R.).

Alors qu'en 1918, le C. C. E. siège théoriquement quand il lui plait, après 1925, il doit attendre d'être convoqué par sa commission permanente : le Presidium dont l'existence est officiellement consacrée (elle n'était pas prévue dans la Constitution de 1918).

L'habitude qu'il avait prise de déléguer tout ou partie de ses pouvoirs au Conseil des Commissaires du Peuple est consacrée dans un texte de la Constitution (art. 28). Le Conseil des Commissaires du Peuple de 1918, voit, en 1925, sa

composition modifiée en ce sens qu'il est complété par les Commissaires délégués par le Conseil des Commissaires du Peuple de l'U. R. S. S. et qu'il perd les commissariats chargés des matières désormais réservées à l'Union. En outre, en 1925, le pouvoir d'annuler et de réformer les actes des Commissaires du Peuple est expressément conféré au C. C. E.

(C) Les subdivisions territoriales sont augmentées : au lieu de la hiérarchie : gouvernement, district, canton, nous avons : province ou région, gouvernement, arrondissement, district, rayon ou canton.

A chaque échelon, un Congrès des Soviets avec un Comité central exécutif et un bureau du C. C. E. préside à l'exécution des décisions du gouvernement central, veille à l'observation de la légalité révolutionnaire, administre les affaires locales et établit le budget local. Il y a un contrôle hiérarchique, doublé d'un contrôle du supérieur par l'inférieur qui peut suspendre les décisions de l'organe intermédiaire, non conformes aux décisions des organes supérieurs (sorte d'exception d'illégalité).

Il n'existait rien de précis sur cette organisation administrative dans le texte de 1918.

Le droit électoral ne subit aucune modification dans la constitution. Mais une instruction du Comité Central exécutif de 1925 a consacré, en conséquence de la N. E. P., un certain élargissement du droit de vote en l'accordant :

1° Aux paysans qui cultivent la terre personnellement ou avec l'aide d'ouvriers salariés ;

2° Aux petits propriétaires et en général à ceux qui travaillent personnellement en utilisant également un ouvrier adulte ou deux apprentis ;

3° Aux personnes qui, ayant vécu d'une rente avant la

révolution, ou bénéficié d'une rente en qualité de desservant d'une religion quelconque, vivent actuellement du fruit de leur travail personnel ;

4° Aux personnes chargées d'administrer les églises en vertu d'un contrat et aux ecclésiastiques, à condition que leurs fonctions religieuses ne constituent pas la source principale de leurs moyens d'existence ;

5° Aux porteurs de fonds d'Etat.

Enfin, en vertu des Instructions sur les élections des Soviets, en date du 8 février 1926, les personnes privées du droit de vote parce qu'elles appartenaient à la classe des « exploitants » peuvent être réhabilitées et acquérir à nouveau le droit de vote à condition de s'être adonnées pendant 5 ans à un travail productif et d'avoir prouvé leur loyauté envers les Soviets, suivant le concept des commissions électorales.

Cette extension du droit de vote dénote d'une manière particulièrement nette la tendance qui, par suite de la N. E. P., vise à rechercher la coopération de nouvelles forces sociales. En reconnaissant l'utilité de l'industrie privée et en l'encourageant dans certaines limites, il a fallu permettre aux capitalistes ainsi protégés d'aspirer à jouer un rôle dans les affaires publiques.

Si la N. E. P. a ainsi laissé des traces visibles, dans la vie constitutionnelle de la R. S. F. S. R., la liquidation du trotskisme n'a pas, en apparence, joué un rôle aussi direct avec le droit public en U. R. S. S. Elle s'est traduite dans ce domaine par un décret de 1926 qui a exclu du suffrage les « prolétaires hostiles au régime » en réduisant le corps électoral de plus de 100.000 unités parmi la minorité de 400.000 voix (à l'époque) qui assure à sa guise les élections et domine les corps soi-disant élus.

CHAPITRE IV

Le premier Plan Quinquennal (1928-1932) et le retour vers le communisme intégral. Revision constitutionnelle de 1929.

1° Le Plan Quinquennal.

(A) La N. E. P. était un aveu d'impuissance du marxisme ; en 1928, les dirigeants soviétiques, sous l'impulsion de Staline, reviennent au communisme intégral.

La défaite du trotskisme est à l'origine de l'orientation adoptée en 1928.

Pour Trotsky (1), la dictature du prolétariat, plus exactement, la dictature sur le prolétariat (2), se heurte en Russie, au fait que dans ce « pays retardataire, l'immense majorité de la population se compose de paysans... » La paysannerie est, *à priori*, une classe hostile au prolétariat. Trotsky repousse l'éventualité d'une attirance entre le prolétariat et les masses laborieuses de la paysannerie... Par suite, « les intérêts contradictoires, dit Trotsky, qui domineraient la situation du gouvernement ouvrier (en présence de la masse paysanne), *ne pouvait trouver leur solution que sur le plan international d'une révolution prolétarienne mondiale.* »

Pour Staline, au contraire, qui prétend à cet égard être

(1) « 1905 », p. 4, cité par Djordjevitch, *Les rapports entre la notion d'Etat et la notion de classes sociales*, thèse, Paris, 1933.

(2) C'est ainsi que Trotsky qualifie la conception léniniste de la dictature du prolétariat. Djordjevitch, *op. cit.*, p. 350.

plus fidèle au Léninisme, l'alliance des ouvriers et des masses paysannes russes est possible et permettra seule de consolider l'Etat soviétique en l'*orientant vers l'abolition des classes*.

Le triomphe des théories de Staline marque dans l'histoire du droit public soviétique un tournant capital. En effet, l'abandon de l'idée de la révolution mondiale conduisait à concevoir le régime soviétique sous la forme d'un gouvernement spécifiquement russe. Le pouvoir soviétique devient un pouvoir national. L'Etat soviétique est l'Etat russe car il ne se propose pas un idéal antiétatique, internationaliste, mais la réalisation en Russie même et en Russie uniquement (du moins momentanément) du plan socialiste.

L'Etat soviétique aura désormais le même caractère fondamental que tout autre Etat dans le monde. La politique extérieure cesse d'être agressive ; il entrera un jour à la Société des Nations sur un pied d'égalité avec le reste des « Nations ».

Son aménagement intérieur devait inévitablement subir le contre-coup de ce changement radical dans son orientation externe.

(B) La conquête des masses paysannes à l'idée de collectivisation postulait l'abandon de la N. E. P. Celle-ci, de 1921 à 1928, avait constitué une manœuvre stratégique, en repli. Pendant la N. E. P. on avait assisté à un retour en arrière, à une restauration de capitalisme. La liberté rendue à la petite production et au commerce, surtout dans les campagnes, créait, disait Lénine (1) « le capitalisme et la bourgeoisie d'une façon constante, quotidienne, à chaque heure, spontanément et sur une vaste échelle. »

Pour certains, l'abolition de la N. E. P. pouvait se faire

(1) *Œuvres*, t. XVII, p. 18.

pacifiquement. M. Boukharine (1) considère le fait économique considérable qui consiste, à cette époque, dans l'introduction des méthodes américaines dans l'agriculture russe.

La campagne russe, comme celle des Etats-Unis, se prête naturellement à la très grande exploitation, utilisant largement les machines. Or, jusqu'alors, le paysan cultive plus ou moins isolément avec un outillage très primitif. L'administration soviétique organise des coopératives propriétaires et un immense matériel agricole perfectionné, agencé à l'américaine ; ces coopératives offrent leur outillage en location aux paysans, ces derniers doivent se grouper par régions pour pouvoir utiliser les machines, qui ne fonctionnent efficacement que sur de vastes étendues. Ces coopératives connurent rapidement un succès appréciable ; les petits exploitants avaient intérêt à se grouper pour bénéficier de l'énorme accroissement de rendement que leur procurait les machines. Les contrats collectifs avec les coopératives se multiplient. Boukharine voit la collaboration des ouvriers avec les paysans sous la forme d'une union contractuelle entre les premiers et les seconds.

Cependant, le plan quinquennal, élaboré en 1928 et mis en application en 1929, tend à tenir compte, implicitement, de la doctrine développée par M. Boukharine. Il vise une vaste industrialisation du pays, mais ne prévoit pas la collectivisation forcée de l'agriculture.

Mais au cours de l'exécution du plan, les faits économiques ont obligé les dirigeants, plus exactement Staline, à condamner formellement la théorie de Boukharine et à l'abandonner en pratique (2).

(1) *Le chemin du socialisme et le bloc ouvrier paysan*, p. 48.

(2) V. *Annuaire de Législation étrangère*, 1932, Pierre Desteroff. Notice sur les Textes législatifs promulgués en Russie des Soviets en 1930 et 1932.

(C) La résistance passive mais systématique des fermiers individuels à l'exécution des programmes d'ensemencement affecte grandement les centres industriels, qui manquent de produits alimentaires.

En 1929, cette crise alimentaire menace de provoquer de graves désordres. Les mesures ordinaires du pouvoir soviétique, consistant dans la réduction des rations prévues par les ventes d'alimentation, ne suffisent pas.

On se rend compte que la non-exécution par le « secteur privé » des plans prévus gêne le programme établi pour le développement des industries du secteur socialisé.

D'autre part, à la faveur du progrès de la technique agricole, les paysans riches (Koulaki) s'accroissent en nombre. Il se forme une bourgeoisie nouvelle.

Pour combattre la crise agricole et empêcher la formation d'une classe nouvelle de petits capitalistes agriculteurs, Staline modifie le programme primitif du premier plan quinquennal et décide de poursuivre, en même temps que l'industrialisation du pays, la collectivisation de l'agriculture privée.

La suppression des fermes individuelles achèvera la prolétarianisation de la population paysanne et le développement du régime de la grande exploitation motorisée à l'américaine.

La collectivisation forcée, entreprise de 1930 à 1931, constitue en réalité une véritable révolution, plus importante au point de vue social, aussi sanglante, peut-être, que celle de 1917.

C'est en octobre 1929, dans les premiers jours de la deuxième année du plan quinquennal, que les ordres ont été donnés pour activer la collectivisation agraire. En mars 1930, on assiste déjà à une adhésion de millions de paysans

aux « Kolkhoses » : coopératives ou associations librement formées en vue d'une exploitation en commun à l'aide d'un matériel et de tracteurs achetés ou loués. Mais cette adhésion en masse aux Kolkhoses est provoquée, en réalité, par la violence. Un décret du 15 mars 1930 intervient pour réfréner le zèle des agents désignés en vue d'inciter les paysans à entrer aux Kolkhoses. Dès l'apparition de ce texte, le pourcentage des terres collectivisées baisse énormément. Une nouvelle offensive est engagée contre les exploitations individuelles. Aucune disposition réglementaire n'est publiée, mais le parti communiste et le gouvernement procèdent, conformément au programme secret, de la manière suivante : les paysans riches sont accusés de résistance active aux mesures de collectivisation (1) et sont fusillés. Leurs familles sont condamnées aux travaux forcés.

Les paysans moyens sont déportés, ainsi que leurs familles.

Les paysans pauvres sont transportés dans d'autres régions.

Tous les biens de ces trois catégories de paysans sont expropriés.

Il ne reste plus que des ouvriers agricoles, kolkhosiens ou embauchés dans les sovkhoses (fermes d'Etat).

D'après divers décrets de l'année 1930, le statut du travailleur agricole est fixé comme suit : il ne peut plus quitter le kolkhose pour reprendre, avec sa terre, le mode industriel d'exploitation. Il est puni s'il abandonne son travail à la ferme collective, même pour aller s'engager dans une autre exploitation.

Cette opération, la collectivisation forcée, supposait une

(1) J. d'Albaret, *Revue des Deux-Mondes*, avril 1933.

forte centralisation du pouvoir, un renforcement de la dictature sur le prolétariat, même sur le prolétariat ouvrier. Cette période voit diminuer, sinon disparaître, en fait, la pratique du soviet d'usine en même temps que celle du soviet rural ; ils sont annihilés par l'intervention des délégués du parti, qui sont affectés aux sovkhoses et à la plupart des organismes économiques. Le décret du 12 juin 1930 supprime les soviets d'entreprises et consacre le principe du chef unique. Les directeurs d'usines ou de trusts sont nommés par le Conseil supérieur de l'Economie Nationale. (Cet organisme figure au même rang que les Commissariats du peuple et son président fait partie des Conseils des Commissaires du peuple dans la constitution de l'U. R. S. S., art. 37).

2° *La révision constitutionnelle de 1929 dans la R.S.F.S.R.*

La révision constitutionnelle de 1929 dans la R.S.F.S.R, porte la trace de l'instauration de cette politique autoritaire.

Trente-huit articles de la Constitution de 1925 sont remaniés en vertu d'une décision du 14^e Congrès Panrusse des Soviets en date du 18 mai 1929.

L'autoritarisme se manifeste par des mesures tendant à réaliser une large centralisation politique aux dépens des Républiques autonomes, en même temps qu'une centralisation politique et administrative à l'intérieur de l'organisation étatique dans la R. S. F. S. R.

(A) Au premier abord, il semble qu'au contraire l'autonomie des Républiques soit élargie ; l'art. 13 de la Constitution est complété par une disposition importante, savoir : la connaissance, au profit des Républiques, du droit de

libre sortie de la Fédération, du droit de sécession, dont on ne trouverait nulle trace dans le texte de 1925, ni dans celui de 1918. Cette disposition est ainsi conçue :

« La R. S. F. S. R., reconnaissant le droit de toutes les nations à disposer d'elles-mêmes jusqu'à la sécession... »

Mais il faut observer que cette innovation n'en est pas une en réalité : c'est simplement une disposition destinée à mettre la constitution de la R. S. F. S. R. en harmonie avec celle de l'U. R. S. S., datant de 1924 et qui avait, dans son art. 4, spécifié que « chacune des Républiques fédérées garde le droit de sortir librement de l'Union ».

La R. S. F. S. R. ne donne donc pas un nouveau droit aux Républiques autonomes ; elles l'avaient déjà en vertu d'une loi supérieure à la loi fondamentale de la R. S. F. S. R., dans la constitution de l'U. R. S. S.

En revanche, la révision de 1929 restreint positivement les privilèges des Etats membres.

Au même article 13, le droit des minorités nationales de s'instruire à l'école dans leur langue maternelle est supprimé.

L'autonomie politique des R. A. est modifiée dans un de ses caractères essentiels : alors que, d'après le texte de 1925, elle s'exerce librement, sous un simple contrôle d'annulation, l'autorité fédérale n'ayant que le pouvoir d'annuler ou de refuser de sanctionner leurs décisions sans avoir le droit de se substituer à leurs organes étatiques en réformant les dispositions prises par ces derniers, en 1929, l'Etat fédéral reçoit le pouvoir de réformer et de modifier les mesures édictées par les Congrès des Soviets des Républiques autonomes.

C'est uniquement dans le domaine de la législation constitutionnelle que les Républiques autonomes conservent leur

ancien régime d'autonomie, mais ici, encore, il y a une disposition centralisatrice en ce sens que, désormais, au Congrès fédéral des Soviets, chaque République doit demander l'approbation, non seulement de sa Constitution, mais aussi des modifications qu'elle apporte à cette Constitution (art. 17, lettre B).

Pour la législation ordinaire, le pouvoir fédéral de réformation est introduit partout :

A l'article 17, lettre J, qui prévoyait, en 1925 l'annulation seulement des décisions des Congrès des Soviets des R. A.

A l'article 48 qui, visant les pouvoirs des comités centraux exécutifs des R. A., ne prévoyait pas, dans le texte de 1925, expressément le contrôle d'annulation de l'Etat fédéral, la révision de 1929 introduit par application du principe posé à l'article 17, lettre J, outre le pouvoir d'annulation du Comité central exécutif de la R. S. F. S. R., le pouvoir de réformation exercé par ce comité et y ajoute le droit pour le bureau du Comité (Presidium) *de suspendre* les décisions des Congrès des Soviets et d'annuler et réformer celles de leurs Comités centraux exécutifs.

Il est incontestable que ces réformes portent une atteinte très grave à l'autonomie des Républiques.

(B) Dans l'organisation interne du pouvoir fédéral, le centralisme est accentué tant en ce qui concerne les réformes politiques que pour l'administration régionale et sociale.

Les assemblées les plus rapprochées du corps électoral subissent des restrictions dans leur activité au profit des organes auxquels elles doivent déléguer la direction des affaires gouvernementales.

Le Congrès Panrusse des Soviets ne peut plus être réuni qu'une fois tous les deux ans. (En 1918, il devait être convoqué deux fois par an ; en 1926, une fois, art. 22).

Le Comité Central exécutif qui est davantage un parlement que le Congrès, mais qui l'est moins que les Chambres des Etats démocratiques capitalistes, puisqu'il ne se réunit que sur convocation de sa délégation permanente : le Presidium, lequel peut, s'il lui plaît, ne l'appeler à siéger que pour peu de temps et à de longs intervalles, avait en 1925 des attributions exclusives, ce qui, légalement, rendait nécessaire son intervention, le bureau (Presidium) ne pouvant prendre seul la décision.

Cette différence de pouvoir était d'ailleurs limitée aux attributions suivantes : le Comité Central exécutif pouvait seul, à l'exclusion du Presidium, mettre en jeu la responsabilité du Conseil des Commissaires du Peuple (art. 35) et modifier les règles de la représentation aux soviets des villes et des campagnes (art. 39).

Désormais, le Presidium aura légalement ces deux attributions, et toute différence entre ces deux organes étant ainsi supprimée, le Presidium pourra se passer autant qu'il voudra de convoquer le Comité Central exécutif.

D'autre part, les prérogatives du Comité Central exécutif et en même temps celles de son bureau sont accrues à l'égard des Commissaires du Peuple, qui sont les chefs des départements ministériels et du Conseil de ces Commissaires, sorte de Conseil des Ministres.

Les décisions des commissaires et de leur Conseil pouvaient, en 1925, être seulement annulées ou suspendues par le comité central exécutif et le Presidium, en 1929, elles pourront aussi être modifiées.

Il semble que c'est surtout le Presidium qui était appelé à bénéficier de cet accroissement de pouvoir.

(C) Dans l'administration régionale et locale, le mouve-

ment de centralisation est marqué par les réformes suivantes :

La hiérarchie des circonscriptions administratives est simplifiée : trois échelons sont supprimés ; le gouvernement, l'arrondissement et la ville. Il ne reste plus que trois sortes de subdivisions ; la province ou région, subdivisée en districts, eux-mêmes divisés en rayons. Les rayons groupent les villages et les villes, alors qu'en 1925, les villes formaient des circonscriptions à part, placées au même degré que les rayons.

Les attributions des organes locaux sont diminuées sur un point important ; ces organes n'arrêtent plus eux-mêmes le budget de la circonscription qu'ils administrent (art. 64), ils se bornent à proposer le plan financier et il est arrêté par un organe suprême dont la constitution confère la désignation au pouvoir législatif ordinaire.

Les organes locaux avaient, en 1925, le pouvoir de suspendre l'exécution des décisions de l'organe immédiatement supérieur lorsque ces décisions étaient en contradiction avec celles de l'échelon placé au-dessus (1). (Le rayon peut suspendre la décision du district contraire à celle de l'arrondissement ou à celle du gouvernement). Désormais, ils ne peuvent plus apprécier eux-mêmes cette non-conformité et ils ne peuvent exercer ce pouvoir de suspension que selon les règles établies par le pouvoir central (2).

(D) Ce mouvement de centralisation s'est poursuivi depuis 1929 d'abord par l'accroissement du nombre des Commissariats du peuple de l'U. R. S. S.

5 janvier 1932 : le Conseil supérieur de l'Economie Natio-

(1) Sorte d'exception d'illégalité.

(2) Tant que ces règles ne sont pas édictées, le pouvoir de suspension ne peut être exercé.

nale de l'U. R. S. S. est subdivisé en trois commissariats :

Industrie lourde ;

Industrie légère ;

Industrie forestière ;

1^{er} octobre 1932 : création du Commissariat du peuple *fédéral* des Sovkhoses de céréales et d'élevage.

3 août 1931 : création du Conseil fédéral de l'Economie municipale, auquel sont subordonnés les commissariats du peuple de l'économie municipale que les Républiques fédérées doivent instituer à l'intérieur de leur organisation constitutionnelle.

11 janvier 1934 : création d'une commission de contrôle soviétique, adjointe au Conseil fédéral des Commissaires du peuple ; cette commission, qui remplace le commissaire du peuple à l'inspection ouvrière et paysanne, est, en réalité, un commissariat fédéral — donc unique pour toute l'Union — tandis que le commissariat de l'inspection ouvrière et paysanne était un commissariat unifié ayant son correspondant dans les républiques.

On sait que tout commissariat fédéral agit directement dans les républiques, par ses représentants, tandis que les commissaires du peuple se bornent à donner les directives dont les commissariats, correspondants des républiques, s'inspirent dans leur gestion.

29 juillet 1934 : le commissariat à l'approvisionnement (unifié) est subdivisé en deux : celui du commerce intérieur et celui de l'industrie alimentaire.

Corrélativement, dans les républiques fédérées, il est créé, le 10 août 1934, par décision de l'U. R. S. S., des commissariats du peuple à l'industrie locale qui absorbent des attributions laissées jusqu'alors aux organes locaux.

Par ailleurs, l'effort de centralisation se manifeste dans

un nouvel aménagement intérieur des organes essentiels du pouvoir central qui sont les commissariats du peuple.

L'article 56 de la constitution de l'U. R. S. S. avait placé auprès de chaque commissaire un collège composé de membres nommés par le Conseil des Commissaires et contrôlant l'activité du commissaire. Ce collège est supprimé le 15 mars 1934 afin de lutter contre les méthodes bureaucratiques et de renforcer l'énergie des agents exécutifs.

En sens inverse, de 1929 à 1934, on assiste à la naissance d'une *évolution nouvelle vers une organisation plus démocratique du pouvoir*.

Le décret du C. C. E. de l'U. R. S. S. du 23 juin 1934 est un des premiers symptômes de cette tendance nouvelle :

Il décide le transfert des attributions du commissariat du travail en conseil central des syndicats professionnels.

Ce conseil central est théoriquement une institution non étatique, formée par les ouvriers eux-mêmes usant de la liberté d'association qui leur est reconnue par la Constitution et se groupant en syndicats professionnels dont l'union constitue le Conseil en question.

Cet organisme est érigé en Commissariat du peuple. Voici donc un commissariat dont le titulaire ne sera pas désigné par le Comité central exécutif. Il a dans ses attributions la réglementation du travail et la gestion des institutions de prévoyance (assurances sociales).

Une autre mesure récente peut aussi être rattachée à cette évolution nouvelle vers une organisation plus démocratique (au sens occidental du mot), c'est la suppression, le 10 juillet 1934, de la direction politique d'Etat unifié (Guépéou) et la création d'un commissariat unifié, le commissariat de l'intérieur, qui, n'étant pas un organe fédéral exclusif, n'a pas de relation directe dans les Républiques fédérées, mais

passer par l'intermédiaire des Commissariats de l'intérieur qui sont également créés dans ces républiques.

Cette réforme n'a pas une importance politique aussi considérable qu'il apparaît au premier abord. Elle ne signifie pas la suppression du régime de dictature policière, et la reconnaissance du principe de l'inviolabilité de la personne et du domicile, jusqu'alors banni du régime soviétique.

En effet, les pouvoirs que le décret du 6 février 1932 reconnaît au Guépéou : arrestation et perquisition sans conditions, condamnations par voie administrative à la déportation et expulsion, subsistent au profit de la police et seront exercés par un conseil institué auprès du Commissariat de l'intérieur et formé par lui.

Ce qui est nouveau, c'est, en dehors du nom donné à l'institution, que la police politique est désormais décentralisée dans une certaine mesure au profit des républiques fédérées. Il n'y aura plus qu'à supprimer le Conseil dont il vient d'être parlé pour faire de ce Commissariat un organe assez semblable aux ministères de l'intérieur occidentaux.

Les actes législatifs qui marquent cette tendance nouvelle dont nous avons parlé sont postérieures à l'adoption du 2^e plan quinquennal (février 1932). Nous allons examiner dans un dernier chapitre quels sont les termes de cette dernière évolution et quel en est le programme, tel qu'il a été exposé au VII^e Congrès des Soviets de l'U. R. S. S. (février 1935).

CHAPITRE V

Les changements envisagés à la Constitution soviétique au VII^e Congrès des Soviets (Février 1935).

(A) Lors de la révolution agraire de 1930-1931, les paysans, arrachés à leurs habitudes ancestrales, réunis dans des organisations collectives, dépouillés de leurs petites exploitations individuelles, de leur cheptel et de leurs instruments de travail, ne s'étaient pas résignés à cette dépossession. Pour eux, la révolution était terminée depuis 1918, date à laquelle ils s'étaient partagé les terres, depuis si longtemps convoitées, des propriétaires fonciers, de l'Eglise et des apanages impériaux. — Dans cette lutte engagée contre eux par les bolchevicks, plutôt que d'abandonner leur bétail au kolkhose, les paysans préférèrent le tuer pour le consommer immédiatement. Les communistes n'avaient pas prévu ce réflexe paysan. — Ils furent impuissants à en enrayer les effets. La collectivisation qui de 1930 à 1934 s'est étendue à 70 % des paysans a partout produit les mêmes effets. D'autre part, le bétail collectivisé a été mal soigné. Les paysans n'ont pas eu pour lui les mêmes soins vigilants que ceux dont ils l'entouraient quand ils le considéraient comme leur propriété personnelle.

Les résultats de ce mouvement de destruction du cheptel, exprimés par les statistiques soviétiques officielles sont les suivants, par année et en millions de têtes :

Pour les chevaux :

1929	1930	1931	1932	1933
—	—	—	—	—
30,4	30,2	26,2	19,6	16,6

Pour les vaches laitières, les annuaires officiels donnent les chiffres suivants (en millions) :

1929	1930	1931	1932	1933
—	—	—	—	—
30,4	26,7	24,4	21	19,5

En ce qui concerne les chèvres et les brebis, la chute est plus profonde encore :

1929	1930	1931	1932	1933
—	—	—	—	—
147,2	108,8	77,7	52,1	50,6

Voici enfin les chiffres pour les porcs (toujours en millions) :

1929	1930	1931	1932	1933
—	—	—	—	—
20,9	13,6	14,4	11,6	12,2

De 1929 à 1933, année où la courbe touche au point le plus bas, le bilan de la destruction du cheptel s'établit donc de la manière suivante : la moitié des chevaux, le tiers des vaches, les deux tiers des chèvres et brebis, les deux cinquièmes des porcs.

En 1934, le massacre semble prendre fin. Si le nombre des chevaux diminue encore (15.664.000) celui des vaches, ainsi que celui des chèvres et brebis accuse une légère amélioration (51.948.900), tandis que celui des porcs se relève à 17 millions (1).

Malgré cette tendance encourageante, le cheptel russe,

(1) V. *Le Temps* du 12 mars 1935.

selon les experts, ne remontera pas, en mettant les choses au mieux, au niveau de 1929, avant 1940.

(B) *Le gouvernement soviétique a été obligé de faire un nouveau pas en arrière.*

Le second Congrès général des Kolkhoses a adopté, en mars 1935, un nouveau statut type des fermes collectives.

En vertu du premier statut, arrêté en 1930, il n'était laissé au paysan, en toute propriété, que son isba avec un enclos, verger ou potager, dont les limites n'étaient pas nettement fixées, ses volailles et une seule vache.

Le statut de 1935 est plus libéral. Dans les terres fertiles, il accorde au paysan collectivisé le droit de posséder en pleine propriété, en plus de sa vache, deux veaux, deux truies avec leurs porcelets, dix chèvres et brebis, une quantité illimitée de volailles et de lapins et vingt ruches. Dans les autres régions, et en particulier dans l'Asie centrale, les chiffres s'élèvent considérablement et varient selon les endroits entre 5 et 10 vaches, cent et cent-cinquante brebis, cinq et dix chameaux, etc...

Le but étant de reconstituer le cheptel dans le plus court délai possible, le gouvernement ne peut que faire appel à l'intérêt individuel du paysan. A l'abri des grands principes solennellement affirmés qui proclament la supériorité de la grande culture collective sur la petite exploitation privée, des aménagements sont apportés à la situation du paysan. Le statut de 1935 se préoccupe d'améliorer le sort du kolchosnits. L'intérêt individuel est ranimé pour le plus grand bénéfice du rendement.

Dans le même ordre d'idées, des mesures d'apaisement sont prises à l'égard des ex-Koulaks déportés en Sibérie ou affectés à l'exploitation des forêts du nord, au creusement du canal de la Baltique à la mer Blanche, au double-

ment du Transsibérien, à la construction des géants industriels...

Le statut de 1930 excluait des Kolkhoses les Koulaks et d'une façon générale toutes les personnes privées de leurs droits civiques.

Le statut de 1935 ajoute : « Cette règle ne s'applique pas aux ouvriers koulaks et aux membres de leur famille, qui, déportés en raison de leur activité antisoviétique et antibolcheviste, ont montré par trois ans d'honnête travail, qu'ils se sont amendés ». Le gouvernement avait déjà antérieurement rendu leurs droits d'électeurs à certains d'entre eux.

Ainsi une tendance plus modérée et plus compréhensive a fini par prévaloir, sous la pression des faits. Inspirée par les nécessités du rendement, elle est due aussi à des considérations de politique extérieure. En cas de guerre, le gouvernement veut pouvoir compter sur le paysan.

(C) Les mêmes causes exercent en même temps sur le régime constitutionnel des effets analogues d'une importance considérable.

Le VII^e Congrès des Soviets (février 1935) a décidé que le Comité Central exécutif de l'U. R. S. S. mettrait à l'étude la réforme du système électoral actuel, en vue de réaliser l'égalité des droits électoraux pour les ouvriers et les paysans et d'introduire le vote direct et secret.

La réforme envisagée a la portée d'une profonde révision constitutionnelle ; elle se rattache d'ailleurs, non seulement au souci gouvernemental de rallier au régime les masses paysannes, mais encore au besoin que l'U. R. S. S. éprouve de démontrer aux nations occidentales, dont elle vient de se rapprocher, qu'elle est apte à se gouverner autrement que par la méthode autoritariste et que la population n'est plus opprimée par une minorité.

L'Etat soviétique a jusqu'ici été comparé aux Etats fascistes, dans lesquels, comme chez lui, les libertés individuelles sont supprimées dans l'intérêt de la collectivité.

Les dirigeants de cet Etat espèrent démontrer qu'il existe une différence entre la dictature fasciste anti-démocratique et la dictature prolétarienne. Celle-ci tendrait seule à l'avènement de la vraie liberté, d'une réelle fraternité et égalité, d'une démocratie réelle, d'un vrai gouvernement populaire. Ils voudraient persuader le monde que la démocratie prolétarienne n'a fait que traverser une période de dictature qui serait actuellement en voie d'achèvement. Mais en démocratisant son régime, le pouvoir soviétique ne retourne pas à la démocratie tout court ; il n'abandonne pas les conquêtes économiques et sociales de la révolution d'octobre (1) ; le corps électoral reconstitué et englobant la presque totalité de la population serait, soutiennent les bolcheviks, entièrement gagné à la cause révolutionnaire. Il abhorre, en conséquence, l'individualisme. Cette démocratie nouvelle ne constitue donc pas un retour vers cette conception sociale. Elle consiste dans une adhésion quasi unanime au collectivisme qui se flatte d'aboutir à un épanouissement de la personne humaine en dehors de toute conception individualiste.

Dans son rapport au VII^e Congrès des Soviets, M. Molotov, Président du Conseil des Commissaires du Peuple de l'U. R. S. S., a exposé le point de vue du gouvernement sur la réforme électorale et les données essentielles de cette réforme.

C'est parce que la collectivisation se généralise que l'on peut associer les masses au pouvoir, car les paysans accèdent

(1) *Le Journal de Moscou* du 9 mars 1935. Loukianoff, *La démocratie soviétique*.

à leur tour au niveau culturel et politique du prolétariat industriel.

M. V. Molotov détermine ainsi le caractère fondamental de la démocratie soviétique :

Celle-ci n'est réalisable que lorsqu'il n'existe plus dans la population d'éléments attachés à l'ancien idéal de vie sociale imprégné des principes individualistes.

Ce résultat serait obtenu actuellement en Russie, si l'on consulte le tableau suivant des fonds de production des différents secteurs :

	1925	En millions de roubles.	Pourcentage.	1934	
Economie socialiste		22.678	48,8	90.344	95,81
Secteur capitaliste		3.037	6,5	83	0,09
Petites propriétés		20.790	44,7	3.867	4,10

La constitution, telle qu'elle a été arrêtée en 1925, devait tenir compte de la situation existant alors. En 1935, elle doit être remise en harmonie avec les rapports actuels des forces sociales.

Il n'est plus nécessaire de donner une part inégale dans le gouvernement aux ouvriers et aux paysans, ces derniers doivent être placés sur le même pied quant à la participation au pouvoir.

La démocratie soviétique peut donc être réalisée. Elle s'oppose à la démocratie tout court (démocratie bourgeoise) en ce que, dans celle-ci, l'opinion publique est gouvernée par la classe capitaliste qui détient tous les moyens matériels pour exercer cette emprise et entretient à son service la presse, les arts, la religion, etc...

Dans la démocratie soviétique, les moyens matériels d'agir sur l'opinion publique étant la propriété de l'Etat, sont aux mains des électeurs.

A l'élément moteur de la démocratie bourgeoise qui est l'envie, la démocratie soviétique substitue le sentiment collectif de solidarité sociale. C'est un système de gouvernement dans lequel disparaissent les luttes politiques, les compétitions entre les clans rivaux, les partis, pour la conquête du pouvoir, et il ne reste plus qu'une émulation générale vers l'amélioration du sort matériel de tous.

L'Union soviétique tendrait donc à se rapprocher, selon Molotov, de la suppression de tout genre de restrictions au droit de vote universel.

Les mesures les plus immédiates qu'il convient de prendre dans cette voie sont :

1° La substitution des élections directes aux élections à plusieurs degrés :

Les paysans seraient appelés à désigner directement non seulement les membres des Comités exécutifs de rayons, mais ceux des Comités Centraux exécutifs de district, de gouvernement, de républiques et du Comité central exécutif de l'Union.

2° La substitution du système électoral inégal par un système égalitaire.

La répartition territoriale des sièges dans les organismes élus, au lieu d'être réglée en faveur des agglomérations urbaines, devient rigoureusement uniforme. Toute différence entre la classe paysanne doit être abolie. Sans doute, Molotov veut dire qu'il faudra envisager d'accorder le droit de désigner un député aux comités centraux exécutifs à toute portion du territoire ressortissant à chaque comité, englobant un chiffre donné de population, que cette population soit ouvrière ou paysanne.

3° *La substitution du vote secret au vote public.*

Le passage au vote secret a pour but de permettre de vérifier sérieusement « le lien, dit Molotov, qui existe entre les organes du pouvoir soviétique et les masses des travailleurs ».

Cette réforme exigera des dirigeants soviétiques un nouvel effort pour éclairer les travailleurs. Elle est surtout dirigée, selon Molotov, contre les *éléments bureaucratiques* et destinée sans doute dans l'esprit des chefs bolcheviks à lutter contre la formation d'une nouvelle classe, celle des fonctionnaires soviétiques.

M. Molotov termine le rapport que nous venons d'analyser sommairement en rappelant que le but essentiel de l'Etat socialiste fondé sur l'abolition de la notion même de propriété privée tend à la disparition de toute différenciation en classes, et à la liquidation de toutes les survivances du capitalisme dans la conscience des individus. Au point de vue positif, la vie de l'Etat soviétique, c'est le développement total de *la démocratie prolétarienne soviétique* ».

Or, le seul fait que le parti communiste propose la réalisation d'une démocratisation intégrale du régime prouve les liens vivants et intimes qui relient ce parti aux masses travailleuses.

La résolution votée par le Congrès énonçant les trois réformes ci-dessus citées comporte la nomination d'une commission constitutionnelle chargée d'élaborer le texte des amendements à introduire dans la constitution et de le soumettre à l'approbation du Comité exécutif central de l'U. R. S. S. de façon à ce que les prochaines élections aient lieu sur les bases du nouveau système. Fin mars 1935, le rapport de la commission étant terminé, le texte arrêté par elle est prêt à être soumis au C. C. E. de l'U. R. S. S.

CONCLUSION

Du bref aperçu historique que l'on vient de lire, il se dégage une idée d'ensemble des caractères originaux du pouvoir soviétique. L'aspect dominant de ce pouvoir est qu'il est en constante évolution.

Au cours de cette évolution, certains des principes fondamentaux sur lesquels le régime s'est appuyé n'ont guère varié depuis son établissement en Russie. Il s'agit notamment de la position prise vis-à-vis de l'individu et de la propriété privée. C'est le point sur lequel le régime s'oppose le plus profondément aux doctrines constitutionnelles occidentales.

D'autres principes directeurs ont, au contraire, été changés au cours de cette évolution. Le triomphe de la thèse « du soviétisme dans un seul pays » a eu dans l'évolution du régime soviétique une importance primordiale. Au point de vue interne, qui seul nous intéresse ici, ce fait a suffi à rapprocher sérieusement du droit public des Etats occidentaux le droit public soviétique, déjà en ce sens qu'il a conduit à la restauration de l'idée d'*Etat national*, l'U. R. S. S. cessant d'être une communauté politique internationale pour devenir une organisation politique russe.

En se retranchant volontairement dans les limites d'un seul Etat, le communisme soviétique substitue à son programme universel primitif un programme national.

La méthode des plans quinquennaux, qui consiste dans

l'équipement industriel et agricole de la Russie réalisé en vue de rendre le pays indépendant du capitalisme mondial, est tout autre chose que l'édification du socialisme. C'est une tentative de créer une économie dirigée, une organisation systématique d'une économie nationale déterminée.

Ainsi, les principes sur lesquels le régime soviétique repose, à l'heure actuelle, sont moins logiques qu'ils ne l'étaient au début.

Les problèmes de droit public présentent dès lors aujourd'hui, en Russie, une plus grande complexité et ils sont loin de donner lieu à des solutions purement négatives, ainsi que l'on va être amené à le constater au cours des développements qui vont suivre.

DEUXIÈME PARTIE

Évolution des Rapports entre le Pouvoir Soviétique et le Droit

CHAPITRE I

La notion d'Etat dans le Droit soviétique.

1° *Vue générale du problème.*

L'Etat soviétique n'étant lié lui-même par aucune règle, même par celles qu'il édicte, soit comme législateur, soit comme juge, il n'existe pas, à proprement parler, dans cet Etat, de droit objectif ; c'est un Etat où les lois sont absentes.

(A) La thèse ainsi développée par M. B. Mirkine Guetzevitch est appuyée sur une analyse critique très pénétrante des prescriptions d'ordre constitutionnel ou législatif et des conceptions doctrinales qui président au fonctionnement du gouvernement bolchevik.

L'opinion de l'auteur est partagée par un juriste italien, M. V.-E. Orlando (1), qui a examiné le problème suivant : est-il possible d'appliquer la notion d'Etat à la société soviétique où l'existence du droit est exclue ? D'autre part, si l'on admet que les Soviets constituent un Etat, comment peut-on concilier cette admission avec le postulat fondamental de toute la science juridique en vertu duquel l'Etat n'est pas concevable hors du droit, ni celui-ci hors de l'Etat ? M. Orlando en arrive à cette conclusion que le régime existant en Russie n'est que la prolongation de la période de

(1) Méthode et technique juridique dans les *Scritti della facoltà giuridica Roma in onore di Antonio Salandra*, 1928, p. 61 et s.

quasi-suspension de la vie juridique qui est le propre de toute révolution et celle du manque de correspondance entre les principes législativement proclamés et la réalité effective.

On trouve la même opinion négative dans le *Traité de droit constitutionnel*, de J. Barthélemy et F. Duez (1) : « Le gouvernement actuel de la Russie, y lit-on, est un gouvernement de fait qui n'a nullement la prétention de s'appuyer sur la volonté du pays. Il est oligarchique, autocratique et, au bout de plusieurs années, ne se maintient encore que par la plus abominable des terreurs. »

« Les textes constitutionnels eux-mêmes énoncent clairement la négation des principes qui sont à la base de la démocratie classique. L'objectif de la démocratie est d'assurer la liberté politique dans l'Etat ; le bolchevisme, tout imprégné de marxisme, se propose essentiellement des fins économiques : préparer l'avènement du socialisme intégral par la dictature du prolétariat. En conséquence, le bolchevisme n'admet pas, comme en régime démocratique, les partis politiques qui luttent pour la conquête du pouvoir ; il s'appuie sur un seul parti : le parti communiste. »

« La doctrine bolcheviste, écrivent MM. Barthélemy et Duez (p. 268), nie l'existence des droits individuels limitant l'action des gouvernants. L'Etat est tout-puissant et ne connaît point de limites juridiques ; tout acte qui tend à réaliser la dictature du prolétariat est légitime à raison de son but. »

« La démocratie, disent-ils, fonde la puissance politique sur le consentement des gouvernés. Le bolchevisme, comme le fascisme, se fonde sur la violence. »

L'ouvrage que nous venons de citer synthétise la position

(1) Dalloz, Paris, 1933.

prise par la doctrine occidentale vis-à-vis de l'Etat soviétique (1).

(B) On pourrait peut-être trouver une opinion légèrement dissidente dans l'étude présentée, en 1931, à la Société de Législation comparée par M. le Professeur de Francesco (2). En réalité, les conclusions auxquelles aboutit cet auteur sont tout aussi négatives que celles que nous avons résumées ci-dessus.

Pour M. de Francesco, la thèse suivant laquelle le droit objectif n'existe absolument pas en Russie, est inexacte. Ce qui manque dans ce pays, c'est la garantie juridictionnelle. Les sujets n'ont pas de droits subjectifs à proprement parler. Mais de même que l'on reconnaît l'existence d'un droit dans l'état patrimonial, qui nie tout droit public et même civil aux individus, ou dans l'Etat de police, qui reconnaît à ses sujets les seuls droits civils mais non les droits publics subjectifs, de même, dans l'Etat soviétique, il est possible de constater l'existence d'un droit.

Seulement, le régime juridique que notre auteur découvre, par une savante analyse, comme étant la base de l'Union soviétique, n'a plus aucun rapport avec le droit constitutionnel classique et sa thèse ne diffère pas, à ce point de vue, de celles rappelées plus haut.

D'abord, l'Etat soviétique a une structure particulière ; son but n'est pas la satisfaction des intérêts collectifs de ses membres, mais la réalisation de communisme. Comme le communisme est un idéal qui présente un caractère mondial parce qu'il se propose l'affranchissement du prolétariat dans tous les pays, il en résulte que le but de l'Etat

(1) V. aussi José de la VEGA, *Démocratie et soviétisme*. Paris, Grasset, 1931, *op. cit.*

(2) *L'Etat soviétique dans la Théorie générale de l'Etat*. Bulletin, 1931, p. 552.

soviétique est placé en dehors de lui, ne concerne pas la population qu'il englobe et le territoire sur lequel son autorité est établie. Cet Etat n'est pas le vrai titulaire de la souveraineté ; il n'est qu'un instrument aux mains d'un organisme supérieur, qui est le parti communiste russe, suprême institution représentative du prolétariat international. C'est la classe prolétarienne, comme groupe social international, qui est le vrai titulaire de la souveraineté. C'est au nom et dans l'intérêt de ce groupe que l'autorité s'exerce dans l'Etat soviétique, que les règles de son gouvernement sont fixées, et c'est en regard de cette situation, en quelque sorte subordonnée, dans laquelle se trouve situé cet Etat qu'il faut déterminer les caractères de ses éléments constitutifs : population, territoire et puissance publique.

Sa population comprend, en principe, uniquement les prolétaires, et les prolétaires étrangers sont théoriquement ses sujets, alors que ses ressortissants non prolétaires sont assimilés, sur son territoire, à des étrangers.

Son territoire est un instrument aux mains du communisme mondial et, contrairement à ce qui existe dans l'Etat moderne, il n'y a pas coexistence, sur ce territoire, entre les droits de propriété des individus et les droits de l'Etat. Tout ce territoire est la propriété de l'Etat.

Cette collectivité politique appartient « selon nous, dit M. de Francesco, à la catégorie des Etats objets ». Dans l'Etat soviétique, le sujet titulaire de la souveraineté est la classe prolétaire, non seulement russe, mais conçue comme groupe social international. »

Ceci explique que les particuliers, y compris les prolétaires, n'aient dans l'Union soviétique, aucun droit opposable à l'Etat. Mais, affirme notre auteur, ceci implique aussi, quand même, l'existence d'un droit objectif. Il existe en effet une règle qui préside aux rapports sociaux. C'est

ainsi que dans le régime électoral, il y a un organe qui doit veiller à ce que les élections fonctionnent dans l'intérêt du prolétariat international, savoir : le Commissariat du peuple chargé du contrôle gouvernemental et de l'inspection ouvrière. De même, dans toutes les branches du pouvoir, il y a des bornes et des contrôles prévus pour maintenir les rapports entre l'organisation étatique proprement dite et l'organisation centrale du parti communiste représentant le prolétariat mondial.

M. de Francesco termine son étude en observant qu'on constate, en dernière analyse, dans le régime russe, une co-existence entre des organes constitutionnels de types à peu près représentatif, avec un pouvoir suprême illimité, c'est-à-dire un pouvoir dictatorial. Il semble porté à croire que la dictature devrait disparaître. Mais, étant donné le caractère d'Etat-objet qu'il attribue à l'Etat russe et toutes les données qu'il développe autour de cette idée, on peut se demander s'il est possible de concevoir le fonctionnement d'un régime représentatif, dans un tel état de choses.

Ainsi, en résumé, parmi les publicistes occidentaux, et nous englobons sous ce terme tous les juristes qui prennent, pour base des études de droit public, les données de fait fournies par l'examen des institutions constitutionnelles des Etats démocratiques modernes, il semble qu'il règne l'opinion suivant laquelle l'Union soviétique est placée sous un régime qui est en opposition absolue avec celui en vigueur dans les Etats en question. Il fournirait un type à part, comme le fascisme ou l'hitlérisme, ne présentant, d'ailleurs, comme ceux-ci, qu'un médiocre intérêt scientifique, car il se résumerait en un seul principe : dictature absolue.

Cette opinion a été exacte. L'est-elle encore ? C'est plus douteux. Nous avons vu qu'il s'est produit en Union soviétique une évolution ; cette évolution doit conduire à une

révision de la doctrine généralement consacrée à l'égard de cette formation politique. Avant d'exposer en détail vers quels aspects s'orientent les rapports entre le pouvoir soviétique et le droit, il importe de dégager les causes générales des tendances démocratiques qui se manifestent au sein de ce régime politique.

*2° Origine et tendances « démocratiques » au sein
du pouvoir soviétique.*

(A) Des informations ont pu être recueillies sur la réelle politique russe, il semble possible d'inférer que, dans le régime soviétique, la dictature est peut-être en passe de subir cette loi suivant laquelle « il n'y a pas de pouvoir qui puisse pratiquement se maintenir longtemps par la contrainte et se passer de l'obéissance volontaire des sujets. » (1).

La dictature soviétique est appelée à « se ronger elle-même » du fait que, pour se maintenir, elle est obligée d'élever constamment le niveau de vie de ses sujets » (2). Les gouvernants soviétiques se livrent à une propagande intensive pour faire ressortir la prédominance des forces morales sur les facteurs économiques dont le but est l'exploitation de l'homme par l'homme.

Pour insuffler dans la population le zèle à servir la collectivité, il faut élever les sentiments moraux de cette population et lui donner en même temps un certain sentiment de liberté. C'est une nécessité psychologique que l'on ne peut méconnaître. La liberté est alors conçue en fonction du devoir de servir la collectivité, mais il importe que l'in-

(1) Hauriou, *Précis de Droit Constitutionnel*. Paris, Sirey, 1923.

(2) Ripka, *Le nouveau classement dans la société sans classe*. Article paru dans le quotidien *Licové Noviny*, Brno, 24-3-35 (en tchèque).

dividu constate qu'il agit dans un cadre de droits et d'obligations légales et dans une atmosphère de justice sociale. Dès lors, la vie soviétique apparaît comme une nouvelle forme de démocratie. C'est une démocratie humanitaire.

(B) Il semble que le régime s'écarte en même temps du communisme. Un nouveau classement s'édifie lentement dans la société, fondé sur ce principe : plus on rend service à la collectivité, plus on est rétribué, mais la rétribution n'est jamais suffisante pour que l'on puisse employer les économies réalisées en vue d'une exploitation du travail d'autrui, et, à supposer qu'elle devienne suffisante, il serait légalement et matériellement impossible d'y parvenir.

En tout cas, le régime semble avoir renoncé au nivellement absolu.

Ainsi, contrairement à la doctrine du matérialisme historique, qui paraît bien, dans cette expérience, avoir fait faillite, la société est loin de se modeler sur le type théoriquement conçu de la société sans classe et sans pouvoir politique, sans hiérarchisation.

En effet, considérons un fait récent : en 1934, le gouvernement a cru pouvoir supprimer la carte de pain. En conséquence, le prix de cette denrée a augmenté. Comme l'accroissement du salaire a été moindre, l'ouvrier n'a pu se procurer qu'une quantité moindre de pain. Cette diminution des moyens de subsistance mis à la disposition du travailleur industriel a profité aux agriculteurs. Un privilège de l'ouvrier a ainsi été supprimé. On voit ainsi apparaître des divergences d'intérêts entre différentes catégories sociales, au sein de la société soviétique. On pourrait constater des oppositions analogues entre le travailleur engagé dans l'industrie lourde et celui qui collabore à l'industrie légère. La société soviétique tend donc à se reclasser suivant les

diverses fonctions de ses éléments dans la production. Entre ces éléments, des tensions apparaissent, en conséquence des intérêts économiques contraires.

(C) Le régime soviétique a eu dès le début une attitude paradoxale à l'égard de la doctrine du matérialisme historique. Il a été forcé de recourir à la dictature. Il a hiérarchisé à cet effet les catégories sociales, donnant la suprématie aux prolétaires de l'industrie. Or, la dictature crée l'inégalité politique, laquelle entraîne l'inégalité économique. Celle-ci, à son tour, fait naître ces conflits, ces périodes de tension entre les différentes catégories sociales, qu'il est facile de constater en Russie et qui sont fatales. Or le matérialisme historique ne peut résoudre le problème que ces conflits font naître. Par définition, cette doctrine ignore les différenciations en classes, en catégories sociales ; elle est fondée sur ce dogme suivant lequel, par une évolution fatale, l'égalitarisme se réalisera du fait de la suppression de la classe capitaliste et de la généralisation de la classe prolétarienne comme seul élément de la société future. Cet axiome est en contradiction avec cette donnée de fait que les groupes sociaux ont des bases économiques distinctes et, partant, des intérêts divergents qui les met forcément en conflit les uns avec les autres.

Sur la base du matérialisme historique, on ne trouve pas de solution en vue de dominer dans l'intérêt collectif les oppositions d'intérêts qui surgissent au sein d'une société prolétarisée qui se reclasse lentement, suivant le processus de la production. La dictature a donc dû persister, contrairement à la théorie fataliste, qui est le fondement même du matérialisme historique.

Mais, d'autre part, la dictature ne peut se perpétuer que sur des hommes que les gouvernants éduquent et libèrent

progressivement en vue du rendement nécessaire au travail collectif. L'éducation des masses chasse peu à peu la dictature. Un nouveau régime s'élabore qui, avec la reconnaissance inévitable des libertés politiques rendues nécessaires par l'éducation et la propagande, semble bien pouvoir revêtir la forme d'une « démocratie humanitaire ».

Telle est, à notre avis, la raison profonde des derniers stades historiques de l'évolution constitutionnelle soviétique qui ont été retracés aux chapitres précédents.

Les dernières modifications subies par les règlements concernant le fonctionnement du pouvoir soviétique s'expliquent mieux à la lumière de ces considérations. On comprend dès lors pourquoi le point de vue adopté par la doctrine occidentale de droit public doit être révisé. Nous examinerons à cet égard, en premier lieu, la conception générale de l'Etat et du pouvoir, en droit public soviétique, telle qu'elle se dégage des faits.

3° La conception générale de l'Etat et du pouvoir en droit public soviétique telle qu'elle se dégage des faits.

(A) Dans le droit constitutionnel classique, le droit est conçu comme une organisation ayant pour but de faire régner à la fois l'ordre et la justice ; ceci signifie notamment que l'Etat ne jouit pas d'une liberté absolue à l'égard des individus, de la famille, des groupes, des consciences, etc... Mais il est évident que les tentatives en vue d'une limitation juridique de l'Etat sont vaines puisqu'en cas de contestations, c'est l'Etat qui tranchera. C'est pourquoi, à défaut de telles limitations, la souveraineté dans l'Etat est donnée au peuple, en vertu du principe démocratique, parce qu'on espère que tout gouvernement organisé sur ce prin-

cipe trouvera dans l'opinion une limitation contre tout excès possible.

La démocratie, dans la doctrine classique, proclame le caractère essentiellement politique du pouvoir, car si le pouvoir, qui consiste dans le gouvernement indirect des hommes par la détention des choses dont ils ont besoin pour leur existence, était réuni avec le pouvoir de contrainte juridique, il en résulterait, selon cette doctrine, la servitude la plus effroyable.

La doctrine démocratique vise naturellement à la liberté puisque le peuple doit se gouverner par lui-même. Tous les individus doivent avoir les mêmes droits politiques puisque la démocratie est le gouvernement de tous ; le pouvoir démocratique doit donc aussi assurer une justice égale pour tous.

(B) La doctrine bolcheviste soutient que, dans la démocratie conçue comme démocratie politique, l'égalité est apparente, juridique. Il prétend réaliser la démocratie intégrale, réelle, matérielle.

Staline (1) expose que le pouvoir soviétique est une nouvelle forme d'organisation du prolétariat qui consiste dans la création des soviets.

« Les soviets sont les seules organisations englobant tous les opprimés et exploités... ce sont les organisations les plus directes et les plus démocratiques des masses... de ces masses auxquelles dans les républiques les plus démocratiques, la loi confère l'égalité intégrale et qui, par différents moyens et manœuvres, sont évincées en réalité de la participation à la vie politique et ne peuvent jouir de leurs droits et libertés démocratiques... »

(1) *Le Léninisme théorique et pratique*. Conférences faites à l'Université de Moscou en avril 1924. Edition Paris, 1933, 132, faubg St-Denis.

« Le pouvoir soviétique, *tant que subsistent les classes*, est, selon l'écrivain soviétique que nous citons, l'organisation la plus démocratique parce qu'elle groupe les exploités et favorise la direction des masses opprimées par leur avant-garde : le prolétariat, qui représente l'élément le plus cohérent et le plus conscient des soviets ».

« Le pouvoir soviétique, réunissant le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif en un seul organe et remplaçant les circonscriptions électorales territoriales par des circonscriptions basées sur la production, relie par là même directement les ouvriers et les masses laborieuses à l'appareil de l'Etat, et leur apprend l'administration du pays.

« L'Etat soviétique, permettant la participation constante des organisations des travailleurs et des exploités à la gestion des affaires publiques, est capable de préparer cette disparition progressive de l'Etat à laquelle tend naturellement le développement de la société communiste ».

En présence de cette doctrine et de la réalité politique qu'elle recouvre, les auteurs occidentaux nient le caractère démocratique du pouvoir soviétique, parce que celui-ci n'a pas pour but essentiel de réaliser l'ordre et la justice par la liberté politique et l'égalité.

Dans son énoncé théorique, la théorie générale du pouvoir soviétique n'appelle peut-être pas une condamnation aussi absolue au point de vue des idées qui sont à la base de la doctrine démocratique traditionnelle.

La démocratie repose sur le règne de la loi, comme expression de la volonté générale, et garantie des libertés politiques et civiles.

Théoriquement, la règle de droit n'est pas absente du pouvoir soviétique ; elle est censée émaner des masses au sein

desquelles le régime crée l'état d'esprit qui est appelé à constituer le contenu de cette règle.

Dans la doctrine du matérialisme historique, le droit n'est que la conséquence d'un état économique. Déjà Montesquieu avait établi que les lois sont fonction du milieu social dont elles sont issues.

Dans sa négation du droit, la doctrine bolcheviste envisage l'époque où l'Etat aura cessé d'être nécessaire parce qu'il n'y aura plus de classes, partant plus d'antagonisme entre des intérêts opposés. La loi est nécessaire pour protéger ceux qui possèdent contre ceux qui ne possèdent pas. Lorsqu'il n'y aura plus de possédants, il n'y aura plus besoin de loi.

Dans l'époque intermédiaire, l'Etat demeure nécessaire et avec lui la règle de droit.

En outre, même dans la théorie pure du pouvoir soviétique, l'Etat est limité lui-même dans sa liberté d'énoncer le droit par la situation des rapports sociaux, les circonstances politiques, le potentiel économique (1).

L'idée de justice elle-même n'est pas complètement absente du régime soviétique, mais elle revêt une autre forme que dans les démocraties classiques. La justice y consiste dans l'art de récompenser ceux qui rendent service à la collectivité.

Il n'y a donc pas dans la théorie du pouvoir soviétique des principes qui excluent absolument le principe démocratique, l'idée de droit et de justice.

La démocratie, a-t-on dit, offre une puissante force constructive et une malléabilité constante pour accueillir les désirs de la masse en donnant une solution juridique aux conflits et aux difficultés nés de l'engrenage compliqué des

(1) Djordjevitch, *op. cit.*, p. 284.

relations humaines (1). En fait, le régime soviétique, ayant réduit les résistances qui s'opposaient à la réalisation de ses buts, ne s'oriente pas vers la disparition de l'Etat et du droit. Il tend, en restituant peu à peu aux masses le droit d'exprimer leur volonté, vers la restauration de la loi comme expression de la volonté générale, conception fondamentale de la doctrine démocratique traditionnelle. La notion de l'Etat et du pouvoir qui semble s'élaborer dans le droit public soviétique se concrétiserait ainsi dans une construction intermédiaire entre la doctrine démocratique classique et la théorie bolcheviste pure.

C'est ce qui va ressortir d'un examen des rapports qui tendent à s'établir entre le pouvoir soviétique et l'individu, d'une part, entre l'autorité fédérale et les nationalités autonomes d'autre part, en Russie soviétique.

(1) José de la Véga, *op. cit.*, p. 232.

CHAPITRE II

Le Pouvoir soviétique et l'individu.

1° *Les libertés publiques.*

(A) Dans la doctrine démocratique classique, « Le droit constitutionnel est tout entier orienté traditionnellement vers la liberté individuelle et c'est, en effet, en vue d'établir sur des bases solides la liberté individuelle que les constitutions sont établies. Le but des constitutions c'est le règne de la liberté individuelle. » (1).

Ce que l'on appelle aujourd'hui « libertés individuelles, c'est le droit de bénéficier d'une certaine indépendance d'action dans une certaine zone déterminée et cela indépendamment de l'exercice des fonctions publiques, de la participation à la conduite du gouvernement. » (2).

Les démocraties individualistes considèrent l'homme comme titulaire de droits inhérents à sa qualité d'homme, « d'où on tire cette double conséquence : que l'homme est maître d'agir à sa guise et que si l'Etat n'est pas redevable aux individus d'aucun service, il ne doit non plus se livrer à aucune immixtion dans le domaine des relations privées. »

(B) Dans certaines constitutions démocratiques récentes, on trouve une conception divergente : dans la constitution

(1) A. Mestre *Cours de Droit constitutionnel*, cité par Guillermin : la Constitution Espagnole du 9 décembre 1931. Thèse, Paris, 1933.

(2) Professeur Gidel, *Cours de Droit constitutionnel*, cité par Guillermin, *op. cit.*, p. 7.

allemande de Weimar, des prérogatives individuelles étaient reconnues à l'homme, mais, dans une formule nouvelle, il était prévu que ces prérogatives devaient être mises au service de la collectivité : « Qu'il s'agisse de la liberté, de la propriété, de la formation intellectuelle de l'homme, on retrouve partout l'idée de la fonction sociale de l'homme. Les libertés individuelles sont étroitement limitées par le devoir de collaborer au bien public. Telle est la marque caractéristique de la déclaration des droits de Weimar. »

« L'homme a le droit de travailler, mais il en a aussi le devoir (art. 163) et, parce que l'individu a le devoir de travailler au profit de la collectivité, l'Etat est tenu à un certain nombre de devoirs au profit des particuliers, l'Etat doit donner du travail (art. 157). » (1).

(C) Dans la Constitution espagnole du 9 décembre 1931, on retrouve des textes qui répondent aux articles 153 et suivants de la constitution allemande. Art. 46 : « Le travail sous ses formes diverses est une obligation sociale et jouira de la protection de l'Etat. » Art. 44 : « Toute la richesse du pays, quelqu'en soit le propriétaire, est subordonnée aux intérêts de l'économie nationale. »

Ces deux constitutions restent par ailleurs attachées aux principes libéraux qui sont à la base de toutes les constitutions démocratiques modernes.

Mais le précédent qu'elles fournissent montre la souplesse et la faculté d'adaptation de la doctrine démocratique, qui peut s'accommoder avec des conceptions à tendances nettement socialistes sans perdre son essence.

(D) Il n'existe, dans le droit constitutionnel, aucune théorie juridique qui démontre d'une manière péremptoire qu'il puisse exister une limitation juridique du pouvoir de l'Etat,

(1) Professeur Gidel, cité par Guillermin, p. 121.

une limitation extérieure, s'entend, du côté des droits de l'individu.

Pour limiter l'Etat, il faut avoir recours, d'une part, à des concepts extra-juridiques, d'autre part, à des procédés de technique juridique.

Les concepts extra-juridiques, ce sont des hypothèses, des croyances, comme dit Hauriou, un idéal tiré de la morale, de la religion, de la philosophie sociale. Dans les Etats démocratiques classiques, c'est la croyance en l'ordre individualiste, dans les Etats à tendance socialiste, c'est un idéal dans lequel l'individualisme est mitigé.

Dans les uns et dans les autres, il y a un effort toujours plus considérable pour rendre moins pénible la vie de l'ouvrier, et à atténuer les nombreuses injustices nées de l'antagonisme obsédant du capital et du travail.

Les procédés de technique juridique consistent dans des sanctions indirectes, car on ne peut employer la contrainte contre l'Etat. La réaction sociale que provoque la violation par l'Etat de la règle de droit est une sanction indirecte. Ces procédés se présentent aussi sous la forme de moyens préventifs : on peut prendre des mesures de nature à réduire au minimum le danger de l'atteinte au droit par les gouvernants. Le principe de la séparation des pouvoirs, celui de l'indépendance de l'autorité judiciaire et le système des déclarations des droits sont les mesures que consacrent généralement les constitutions libérales. Le système moderne des déclarations des droits comporte trois éléments pour être achevés :

1° Caractère écrit des règles constitutionnelles relatives aux droits publics individuels ;

2° Caractère rigide de ces règles, c'est-à-dire distinction entre les lois constitutionnelles, notamment celles contenant

des dispositions relatives à l'ordre individualiste, et les lois ordinaires ;

3° Organisation d'une sanction contre la violation des règles constitutionnelles écrites et rigides par le législateur ordinaire (1).

D'une façon générale, le fonctionnement de ce système suppose qu'il existe dans l'Etat ce que l'on appelle *l'état de droit*, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'autre source de la règle de droit que la loi écrite, que toute décision particulière dans l'exercice du pouvoir doit être précédée d'une réglementation préalable, qu'il y a enfin une hiérarchie entre les lois constitutionnelles, les lois ordinaires et les règlements administratifs.

(E) En théorie, ce qui distinguerait le régime soviétique des autres régimes, ce n'est pas le fait que dans sa constitution il réduirait à l'extrême, allant même jusqu'à l'abolir entièrement, la liberté individuelle conçue comme sphère indépendante d'action, et la propriété privée, — car nous avons vu que dans certaines déclarations récentes cette notion est singulièrement atteinte par l'idée des devoirs de l'individu envers l'Etat, — la différence fondamentale viendrait de ce que, selon les juristes soviétiques, l'Etat n'est pas un régime de droit, mais l'expression d'un pouvoir et d'une dictature extra-juridique.

« L'intérêt économique de la classe dominante est la force agissante et la loi fondamentale de l'Etat. » (2).

Destiné à défendre les intérêts de la classe laborieuse, l'Etat soviétique est un appareil de lutte contre la bourgeoisie.

La constitution de la R. S. F. S. R. contient l'art. 14, que

(1) Professeur Gidel, *Cours de Droit constitutionnel comparé*, op. cit.

(2) Gourvitch, cité par Yaneff, *La Constitution de l'U. R. S. S.* Paris, Giard, 1926, p. 42.

nous connaissons, aux termes duquel « dans l'intérêt des travailleurs, l'Etat prive les individus et les groupes des droits qu'ils exercent contre les buts de la révolution socialiste. »

Comme l'observe M. de Francesco, il est de toute évidence qu'il n'y a point de droit subjectif toutes les fois que la norme qui reconnaît ce droit peut être annulée quand le but de la révolution l'exige. « Cette faculté, dit M. de Francesco, sanctionnée expressément par l'article 14, et implicitement par tout l'agencement de la machine constitutionnelle soviétique, n'est même pas atténuée par le principe de la non-rétroactivité des lois, principe également inconnu au droit soviétique ».

Ce qui confirme l'inexistence de droits subjectifs, c'est que toute action juridictionnelle est refusée aux particuliers dans les cas d'infraction éventuelle à la norme par un organe étatique. Dans le régime soviétique, écrit l'auteur cité ci-dessus, le citoyen travailleur, titulaire abstrait de droits, n'a aucune action contre la conduite administrative illégitime et préjudiciable à son intérêt. Un seul contrôle y est admis, c'est celui des divers organes entre eux, afin de veiller à l'observation des limites posées à leur activité. Le Comité central exécutif est responsable vis-à-vis du Congrès Panrusse des soviets (art. 31), le Conseil des Commissaires du peuple vis-à-vis du Comité Central (art. 35) chaque commissaire du peuple vis-à-vis du Comité exécutif central (art. 42). Cela comporte une faculté de contrôle sur la conduite de l'organe responsable. De même, les Congrès des soviets locaux et leurs comités exécutifs contrôlent les soviets locaux inférieurs jusqu'au point d'en annuler les actes (art. 65).

« Le défaut chez les particuliers d'action juridictionnelle,

dit-il, rend naturellement secondaire l'absence, en régime soviétique, d'une organisation judiciaire développée et complexe. En réalité, toutes les républiques soviétiques ont proclamé la dépendance absolue des juges à l'égard du pouvoir exécutif ; le tribunal suprême de l'Union n'est, à la teneur de l'article 43 de la Constitution de 1924 de l'U.R.S.S., qu'une espèce de bureau spécial institué près du comité central exécutif de l'Union ; le Présidium de l'Union exerce même directement des fonctions juridictionnelles, en particulier quand il réforme les sentences des tribunaux suprêmes des républiques (1).

M. Mirkine Guetzevitch insiste tout particulièrement sur l'absence en Russie de ce qu'on appelle l'Etat de droit. Ceci résulterait non seulement du blanc-seing conféré aux pouvoirs établis par l'article 14 de la Constitution de la R. S. F. S. R., mais, avant tout, dans l'absence en droit public soviétique de la notion de loi (2). « Le droit soviétique est un ensemble de règles coercitives de conduite sociale, mais les normes de ce système juridique ne sont point des lois ».

Une décision quelconque, que ce soit une loi dite ordinaire, un règlement de caractère administratif, un acte individuel ou un jugement, il n'y a pas à se préoccuper de sa conformité à une norme supérieure, loi constitutionnelle ou ordinaire, ou règlement préétabli : il faut seulement considérer son effet politique.

D'après différents commentateurs soviétiques cités par lui, M. Mirkine Guetzevitch expose que, en matière législative et réglementaire, le point de vue instrumental domine en théorie et en pratique.

(1) *Op. cit.*, p. 566.

(2) *Op. cit.*, p. 60.

(F) Voici ce que cela signifie, d'après Lénine lui-même : les « décrets » sont des instructions, des appels à la commune besogne pratique. Leur but est d'enseigner le travail pratique à des centaines, milliers et millions d'êtres humains qui prêtent une oreille attentive à la voix du pouvoir soviétique. Il ne faut point les considérer comme des ordonnances définitives devant être, coûte que coûte, appliquées aussitôt. « Un théoricien du droit soviétique, écrit Mirkine Guetzevitch, caractérise la théorie de la loi instrumentale comme le relativisme juridique du droit soviétique ». A l'inverse des protagonistes et des idéologues de la Révolution française, Lénine, non seulement n'élève pas en fétiche la loi révolutionnaire, mais met à tout propos en garde contre une interprétation de la loi révolutionnaire, comme une norme absolue de ce qui est dû ; avant toute chose, il signale dans la loi son côté technique et non point normatif et déontologique. Nous croyons que la formule juridique la plus adéquate à l'idée que Lénine se faisait du décret révolutionnaire serait la suivante : le décret administratif révolutionnaire est une directive administrative.

En conséquence de cette conception de la loi, « le droit soviétique ignore la pratique de la publication obligatoire des lois » (1).

Pour un Etat soviétique, il n'y a point de nécessité résultant des exigences économiques qui réclamerait la publication pour tout le monde des lois réglant les relations actuelles, les institutions et entreprises d'Etat.

Il existe effectivement un arrêté du Comité Central exécutif de l'U. R. S. S. du 22 août 1924 qui prévoit que le C. C. E., son Présidium, le Conseil des Commissaires du

(1) Mirkine Guetzevitch, *op. cit.*, p. 80.

Peuple et diverses autres autorités peuvent décider la non publication d'une loi.

Voici maintenant un exemple d'une loi non publiée, donné par Mirkine Guetzevitch : c'est le décret du 28 mars 1924 qui a élargi les pouvoirs pénaux de l'Administration politique de l'Etat Guépéou.

(G) L'auteur que nous citons remarque que la Nouvelle Politique Economique a obligé les gouvernants soviétiques à consacrer dans une certaine mesure le principe de la légalité.

C'est en poursuivant le but politique de se rapprocher de la campagne et de gagner la bienveillance de la population paysanne qu'on s'est heurté au problème de la légalité. Lénine, à cette occasion, se transforme de relativiste en partisan de la légalité. « L'idée formulée par Lénine sur la portée de la légalité, écrit un auteur soviétique cité par Mirkine Guetzevitch (1), reste jusqu'à présent le principe directeur et même régulateur de la législation soviétique : en parcourant la législation constitutionnelle de l'époque de la N. E. P., on est obligé de reconnaître que le problème de la loi et de la légalité en est peut-être le motif fondamental. »

Le VI^e Congrès Panrusse extraordinaire des Soviets prend un arrêté concernant l'exécution précise des lois. Mais il est remarquable que, à cette occasion, le pouvoir soviétique persiste à conserver son caractère révolutionnaire. En effet, il déclare que la loi n'a toujours pas une valeur absolue et que la violation en reste admissible si cela est nécessaire pour se conformer au but révolutionnaire. L'idée de légalité est donc subordonnée à l'idée de conformité au but révolutionnaire.

(1) *Op. cit.*, p. 88.

Lénine publia, dans *La Pravda* du 23 avril 1925, une lettre spéciale où il déclarait, avec la précision et le tranchant qui lui étaient coutumiers, que l'absence d'une légalité unique constituait « le mal principal de notre existence » et où il conviait à appliquer « d'une manière absolue les lois uniformes établies par toute la fédération ». Il ajoutait : « Si nous ne nous conformons pas à cette condition élémentaire d'établir coûte que coûte pour toute la Fédération une seule et unique légalité, il ne pourra être question d'aucune protection et d'aucune œuvre civilisatrice ». A la même époque, la XIV^e Conférence du parti communiste, le Comité exécutif central du parti et plus tard le Congrès des Soviets de l'Union reconnurent le problème de la réalisation du principe de « l'égalité révolutionnaire », comme problème urgent. « Les intérêts de la consolidation de l'Etat prolétarien, déclare la conférence du parti, et le progrès de la confiance en lui des grandes masses des paysans réclament, conformément à la politique actuelle du parti, la consolidation de la légalité révolutionnaire tout particulièrement parmi les organes inférieurs du gouvernement soviétique ».

En 1926, le XIV^e Congrès communiste proclame la nécessité de garantir la légalité dans la Justice et dans l'administration. A cette occasion, certains commentateurs soviétiques commencent à s'élever contre les théoriciens du pouvoir soviétique qui nient l'idée de droit. La conception qui annihile le principe de la légalité au nom de la conformité au but révolutionnaire a les conséquences les plus lourdes, disent-ils, en laissant aux paysans une mauvaise impression et en provoquant leurs murmures et leur indignation, ce qui porte au surplus préjudice à la restauration de l'agriculture.

La conception de cette « légalité révolutionnaire » donna immédiatement lieu à une vive polémique. Un des commu-

nistes les plus en vue fit un rapport sur « la légalité révolutionnaire » à une conférence qui réunissait le parquet, le barreau et les tribunaux et qui eut lieu à Moscou en novembre 1925, dans lequel il soutenait que l'utilité doit prédominer sur la forme du droit. « Nous devons, déclarait-il, vérifier la règle de la loi du point de vue de l'utilité révolutionnaire qui est un aide pour notre œuvre de construction socialiste. » La conséquence de cette thèse est évidente. Lors de l'application d'une loi, la personne appelée à l'appliquer, doit elle-même se rendre compte si la loi est utile ou non et ne l'appliquer que dans le premier cas (Solz, *De la légalité révolutionnaire*, Izvestia, n° 268, du 24 novembre 1925). Cette tentative de remplacer la « légalité révolutionnaire » par « l'utilité révolutionnaire » se heurta à une opposition des plus vives de la part des représentants de la justice soviétique.

« La légalité révolutionnaire » ne peut être subordonnée à « l'utilité révolutionnaire » déclaraient-ils. La période de la primauté de l'utilité révolutionnaire a pris fin avec celle du communisme militaire. Aujourd'hui, la tâche fondamentale consiste dans la réalisation de la légalité révolutionnaire, la stricte exécution des lois, la constitution d'un « régime juridique stable ». Le Procureur de la République Krylenko se mit à défendre sur les pages de la *Pravda* l'application stricte des lois. Un autre haut fonctionnaire soviétique (Jakhontov) soutint la thèse que la seule différence qui sépare le droit soviétique du droit bourgeois consiste dans le fait que « la loi bourgeoise régit l'économie bourgeoise et consolide le pouvoir bourgeois, tandis que la loi soviétique régit l'économie prolétarienne et consolide le pouvoir prolétarien. » [Jakhontov, dans sa conférence intitulée « *De la légalité révolutionnaire* », lue à l'Institut de l'Œuvre

Soviétique (1)]. Un autre auteur alla même si loin qu'il déclara que l'infraction de la légalité révolutionnaire équivalait à un acte « contre-révolutionnaire » (2).

Toute une série d'auteurs de province se prononça pour la protection de la légalité révolutionnaire (3).

Staline lui-même, dans son rapport au III^e Congrès des Soviets de l'Union conviait à l'éducation, dans la masse ouvrière et paysanne, du sentiment de respect envers la loi et le droit, afin de consolider la légalité. Pour terminer toute cette campagne, on arrive à la décision prise sur le vu du rapport du commissariat de la justice de la R. S. F. S. R. le 20 juillet 1926 qui invitait tous les organes du pouvoir à intensifier le travail « pour inculquer dans la conscience des grandes masses l'importance de l'observation la plus stricte des lois édictées par le pouvoir des ouvriers et des paysans. » (4).

« Ce mouvement en faveur de la légalité révolutionnaire, mouvement qui entraîna les organes supérieurs de l'Etat, y compris la Cour Suprême, montre bien combien la voie sur laquelle s'est engagé le progrès du droit soviétique diffère de celle que prévoyaient les idéologues du parti communiste. Cette idéologie était fondée dès le début de l'Etat soviétique, comme nous avons pu le voir, sur la négation complète de l'idée même du droit. Ce même sentiment d'hostilité envers le droit se conserva jusqu'à la fin de la première décade de l'existence du régime soviétique. Les dirigeants de l'Etat soviétique et les représentants les plus autorisés de son idéologie, soit s'en tiennent à une négation absolue de droit, soit admettent son existence momentanée

(1) Cité dans le *Traité de Droit civil et commercial des Soviets*, p. 107.

(2) *Id.*

(3) *Traité cité ci-dessus*, p. 107.

(4) *Traité cité*, p. 108.

actuelle en qualité de compromis jusqu'à l'instauration du régime socialiste intégral. Cette même idéologie inspire les auteurs qui tentent de remplacer la notion de « légalité révolutionnaire » par celle d'utilité révolutionnaire ». Elle n'est point encore complètement abandonnée jusqu'à présent ni par les tribunaux soviétiques, ni par la doctrine. L'addition même du terme « révolutionnaire » à celui de légalité est destinée à rendre la conception hérétique de légalité plus acceptable par l'ouï communiste.

« Mais quelle qu'ait été cette idéologie, la vie n'en tenait pas compte. Malgré l'attitude négative qu'il avait adopté par principe envers l'idée même du droit, le nouveau pouvoir de l'Etat fût obligé, dès ses premiers pas, de se mettre sur la voie de la création d'un droit, ne fut-ce que pour assurer un ordre tout élémentaire et permettre le fonctionnement extérieur de la machine gouvernementale. Pas à pas, sous la dictée impérieuse de la vie, le législateur soviétique fut forcé de se plonger toujours plus profondément dans l'élaboration des formes et des règles de droit. Autrement le pouvoir soviétique risquait fort de se voir submerger par le courant de la vie qui se développait en dehors de son influence et de son contrôle ».

« Le pouvoir soviétique fut ainsi amené non seulement à instaurer dans l'Etat communiste un droit que les communistes nient par principe, non seulement à inculquer dans la vie soviétique les formes juridiques, empruntées au régime bourgeois, mais aussi à consolider la légalité qui, dans son essence est contraire à la dictature du prolétariat » (1).

(H) Nous avons vu, en retraçant l'histoire externe de la

(1) Eliachevitch, *op. cit.*, p. 109 à 111.

constitution soviétique, comment, à la suite de la N. E. P., le mouvement de socialisation avait fait, après une période de repli, un nouveau bond en avant, si bien qu'à l'heure actuelle, l'Etat semble bien être prêt de se composer exclusivement de prolétaires, toutes les entreprises capitalistes ayant plus ou moins disparu et le secteur collectiviste englobant la presque totalité de la vie économique.

Il semble donc que la légalité, introduite sous la pression des faits économiques existant à l'époque de la N. E. P., ait pu de nouveau disparaître, ces faits ayant été largement dépassés.

Cependant, il n'en est rien. Le principe de la légalité paraît bien avoir conservé la place acquise, du moins autant que l'on peut s'en rendre compte à l'aide de la documentation imparfaite que les juristes occidentaux sont à même de se procurer sur la vie juridique russe. En effet, le 20 juin 1933 a paru un arrêté du Comité Central exécutif de l'U. R. S. S. qui organise un « Ministère Public de l'U. R. S. S. » afin d'affermir la légalité socialiste et de protéger efficacement la propriété publique dans l'Union contre les attentats des éléments anti-sociaux.

Aux termes de cet arrêté, le Procureur de l'U. R. S. S. est chargé de veiller à ce que les arrêtés et les ordonnances des différents organes de l'Union et des Républiques soient conformes à la Constitution et aux arrêtés du Pouvoir Fédéral suprême.

Il doit également surveiller l'application exacte et uniforme des lois par les institutions judiciaires des Républiques, en exerçant le droit de se faire remettre le dossier de toute affaire à n'importe quel moment de la procédure, d'en appeler des sentences et des arrêts des tribunaux devant

les instances judiciaires supérieures et d'en suspendre l'exécution.

Le Procureur a également le devoir, et ceci est fort symptomatique d'un état d'esprit assez différent de celui qui prévalait dans des époques antérieures, de contrôler, en vertu d'un règlement spécial, la légalité et la régularité des actes de la Direction politique unifiée d'Etat, de la milice, de la police judiciaire et des institutions de correction et de travail.

Nous sommes donc amenés à considérer que la description que MM. de Francesco et Mirkin Guetzevitch donnent de la notion de loi et de droit en U. R. S. S. est peut-être périmée sous cette réserve, toutefois, que nous sommes toujours obligés de faire, du caractère incomplet et fragmentaire de la documentation qu'il est possible de se procurer sur la vie juridique en U. R. S. S.

(I) Sans doute, l'article 14 de la Constitution de la R. S. F. S. R. subsiste encore. Mais ce texte a-t-il bien à l'égard des droits individuels la portée que les auteurs en question lui attribuent ?

La privation des droits que le pouvoir soviétique reçoit la faculté d'édicter est réglementée par l'énoncé même de la prescription édictée : il faut qu'il soit fait de ces droits un usage qui porte préjudice aux intérêts de la révolution socialiste.

C'est seulement dans ce cas que la mesure prévue entre en application. On dira que cette limitation est bien fragile et bien générale. Il ne paraît pas cependant impossible d'en fixer les bornes avec une certaine précision. Il faut tenir compte de ce que la propriété privée n'existant à peu près plus, il s'agit au fond surtout de garantir l'application de ce principe indiqué ci-dessus, et suivant lequel nul ne

doit pouvoir utiliser les ressources qu'il se procure par sa participation à l'œuvre collective, en vue d'une exploitation du travail d'autrui.

D'ailleurs, nous avons l'exemple fourni par les articles 1^{er} et 4 du Code Civil soviétique, qui constituent les antennes de ce principe constitutionnel plongées dans ce qui peut rester de vie civile en U. R. S. S. au point de vue patrimonial. Nous avons vu comment ces deux textes ont été interprétés par la jurisprudence soviétique.

Au point de vue de l'état de droit, il n'est donc pas radicalement impossible qu'il existe en U. R. S. S. des libertés individuelles.

(J) Le titre 1^{er} de la Constitution de la R. S. F. S. R. du 11 mai 1925 régleme différentes questions concernant les individus.

Les constitutions démocratiques, qu'elles soient plus ou moins individualistes, ou à tendance socialiste contiennent dans leur Déclaration des droits une liste des libertés dites classiques, qui est toujours à peu près la même.

Toutes gravitent autour de deux idées primordiales de Liberté et d'Egalité.

L'Egalité subit à première vue dans la Constitution soviétique une amputation considérable : en effet, les ressortissants sont divisés en deux catégories ; les travailleurs et les non travailleurs ; les premiers seuls ont des droits, les autres n'en ont point.

On comprend la raison d'être de cette solution. Il s'agit d'établir un régime dans lequel il n'y a plus que des travailleurs. L'inégalité a donc en principe un caractère temporaire. Le jour où tous les sujets auront été transformés en travailleurs, l'égalité règnera en ce sens que tous les travailleurs étant égaux, il n'y aura plus de sujets placés dans un état d'inégalité.

En tous les cas, il est certain que le régime soviétique tend vers l'égalité, bien qu'il soit loin de la réaliser présentement. Constitutionnellement, tout au moins, l'Egalité est une donnée fondamentale.

A l'article 13 de la Constitution, on énonce expressément le principe de l'exclusion de toute différence suivant la race et la nationalité.

Quant aux libertés, il existe évidemment une différence profonde entre le régime soviétique et les régimes libéraux. La liberté individuelle sous toutes ses formes est, sans aucun doute, considérée dans le texte même de la constitution avec une très grande méfiance.

La liberté de conscience n'est guère que la liberté de ne pas croire. Le pouvoir soviétique se préoccupe surtout ici d'écarter des cerveaux toute influence étrangère à sa propre propagande. La liberté des confessions religieuses est reconnue à tous les citoyens, mais seule la propagande anti-religieuse est autorisée (art. 4).

La pratique des cultes devant être rendue possible en vertu de la Constitution, la loi ordinaire a pris à cet égard des dispositions qui sont contenues dans une loi du 8 avril 1929. Cette loi reconnaît le droit aux particuliers de se grouper pour pratiquer leur religion, en formant soit des associations, soit des groupes percevant des cotisations pour les besoins du culte. L'Etat peut accorder l'usufruit gratuit des édifices du culte aux membres de ces associations et de ces groupes, qui peuvent, par ailleurs, passer certains actes juridiques, notamment des baux pour l'organisation des services religieux.

La propagande religieuse étant interdite, il semblerait que les églises se trouvent dans une quasi-impossibilité de fonctionner, car la pratique publique d'un culte est déjà une sorte de propagande. Comme, néanmoins, paraît-il, des

églises fonctionnent, c'est que, sans doute, le pouvoir ne considère qu'il y a propagande que si les manifestations du culte s'étendent en dehors des membres des associations de fidèles.

La liberté de la Presse est vraisemblablement inexistante. Les dispositions mêmes de la Constitution en proclament la négation, du moins indirectement : L'article 5 décide que tout le matériel d'imprimerie est remis entre les mains de la classe ouvrière, ce qui revient à dire que la Presse est un monopole d'Etat.

Il en est de même de la liberté de réunion, en ce sens que les salles de réunion et les moyens de se réunir, qui sont en fait monopolisés par l'Etat, sont à la disposition des seuls partisans du régime (art. 6).

Sous couvert de donner aux travailleurs la vraie liberté de la presse, la vraie liberté de réunion, etc... l'Etat monopolise tout ce qui peut constituer un moyen de propagande.

C'est encore l'Etat qui, pour donner aux travailleurs la vraie liberté d'association, se met à leur disposition pour les aider à se grouper (art. 7). C'est clair : il ne peut exister que des syndicats officiels. D'ailleurs, le règlement sur les Sociétés et Associations sans but lucratif, du 6 février 1928, subordonne à l'autorisation administrative la formation de ces groupements.

Les textes constitutionnels ne font aucune allusion au principe de l'inviolabilité de la personne et du domicile. Progressivement, le régime soviétique s'élève, dans ce domaine du néant, avec la Tchéka, vers quelque chose, depuis que la Guépéou est contrôlée par un Ministère public.

Les pouvoirs de la Guépéou sont restreints aux mesures suivantes, en vertu du décret du 10 juillet 1934 (qui reproduit d'ailleurs sans les atténuer des dispositions remontant à 1922) :

Condamnation à l'interdiction de séjour, à la déportation, à l'internement dans les camps correctionnels de travail pour une durée maximum de cinq ans, et à l'expulsion de l'U. R. S. S.

Par ailleurs, le Code de procédure pénale déclare, dans son article 5, que « personne ne peut être privé de liberté et emprisonné autrement que dans les cas indiqués par la loi et conformément à la procédure déterminée par la loi. »

Cette disposition doit s'entendre évidemment sous réserve des pouvoirs conférés à la police administrative et politique.

L'examen sommaire du régime des libertés publiques en U. R. S. S. conduit à cette conclusion que ce régime méconnaît les libertés civiles indispensables dans une société civilisée, permet l'action de l'Etat sur les intelligences mêmes sans aucune limitation appréciable, nie, en somme, tout principe de liberté individuelle.

L'évolution que nous avons signalée ne s'est donc pas encore concrétisée dans le droit positif. Si cette évolution se précise, il est possible de soutenir seulement la thèse suivante : le régime soviétique ne se dirige pas vers une disparition totale de l'infime parcelle de liberté qu'il a accordée, dans les textes écrits, à l'individu ; il va peut-être, au contraire, vers un progrès possible dans ce domaine.

Dès lors, il y a un intérêt à se demander si toute marche en avant dans ce sens n'est pas illusoire du fait que la constitution ne contiendrait, en dehors d'une déclaration des droits, aucun des moyens de technique juridique propres à donner au système de la déclaration des droits, une réelle efficacité.

(K) Quelle est, au point de vue de la distinction entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires, la solution du droit public soviétique ?

Dans la R. S. F. S. R., le pouvoir constituant appartient

au Congrès Panrusse des Soviets. Aux termes de l'article 16 de la constitution, cet organe a « seule qualité pour : établir, compléter et modifier les principes fondamentaux de la Constitution de la R. S. F. S. R. et ratifier les additions et modifications partielles apportées à la Constitution de la R. S. F. S. R. par les décisions du Comité Central exécutif Panrusse dans l'intervalle des Congrès Panrusse des Soviets ».

A la lecture de ce texte, on constate que les auteurs de la Constitution de la R. S. F. S. R. ont voulu laisser une certaine souplesse à la distinction entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires. Il n'y a pas de barrière absolue entre la loi constitutionnelle, qui ne peut être modifiée que par l'organe investi du pouvoir constituant, le Congrès Panrusse des Soviets, et la loi ordinaire, qui est édictée par les divers organes investis du pouvoir législatif. Ces derniers peuvent, en effet, modifier les dispositions inscrites dans la Constitution, à condition de ne pas toucher aux principes fondamentaux. L'ensemble des lois constitutionnelles constitue, en somme, de la législation « ordinaire ». Seuls, les principes fondamentaux qui sont à la base de ces lois sont intangibles, si ce n'est par la procédure d'un vote du Congrès.

Cette solution a été inspirée par ce fait que, pour les bolcheviks, l'Etat soviétique est une organisation transitoire en attendant l'établissement complet du socialisme.

Il s'agit là, d'ailleurs, d'une conception doctrinale dont les racines plongent dans la théorie philosophique et sociale qui est à la base du communisme, le matérialisme historique.

Abstraction faite de l'aspect idéologique de la solution dont il s'agit, on doit observer que la distinction des lois

constitutionnelles et des lois ordinaires est consacrée dans une certaine mesure dans la Constitution de la R. S. F. S. R. Au point de vue des libertés individuelles, cette constatation m'a d'importance que s'il existe une sanction contre les violations de la Constitution, si un contrôle de la constitutionnalité des lois ordinaires est organisé.

A cet égard, l'article 17 de la Constitution, lettre J, range dans les attributions que le Congrès Panrusse exerce concurremment avec le Comité Central exécutif : l'annulation et la modification des décisions des Congrès des Soviets des Républiques et des autres Congrès des Soviets locaux contraires à la présente constitution.

L'article 28 charge le Comité Central exécutif de surveiller l'application de la constitution par tous les organes centraux et locaux de la R. S. F. S. R.

Ce pouvoir peut être délégué au Presidium et au Conseil des Commissaires du Peuple.

Le contrôle de la constitutionnalité est donc exercé par le pouvoir constituant lui-même ou ses délégués.

Dans la manière dont ce contrôle est exercé, il importe de tenir compte de l'observation faite plus haut au sujet du régime de l'état de droit en Russie soviétique. Nous avons déjà noté l'importance que présente dans ce pays la notion de conformité au but.

« Notre pratique constitutionnelle, écrit un auteur soviétique (1) suit une voie toute différente de celle adoptée par l'Europe occidentale et crée des rapports constitutionnels tout à fait particuliers, étant donné qu'en créant sa constitution, le prolétariat y voit un plan bon et pratique, ouvert à toutes les modifications nécessaires ; c'est pourquoi les

(1) Diablo, cité par Mirkine Guetzevitch. *Constitution soviétique*. Revue du Droit Public, 1926, p. 473.

articles de la constitution de l'Union subissent des modifications dans le domaine de la législation courante, sous l'influence des nouveaux problèmes qui se présentent dans la pratique ».

Ceci veut dire seulement que les principes fondamentaux de la constitution doivent rester inébranlables, tandis que les dispositions de détail, ayant une valeur relative, peuvent être soumises à des modifications suivant la nécessité du moment, sans que l'on soit obligé de réunir le Congrès Panrusse, qui, comme on le sait, n'est convoqué que tous les deux ans.

Dans la période du communisme militaire et dans tous les moments où le pouvoir soviétique est entré dans une lutte acharnée contre telle ou telle réaction sociale ou politique, la conception aux termes de laquelle l'Etat n'est qu'un instrument aux mains de la dictature du prolétariat a joué un rôle essentiel. L'Etat n'est, dans ce sens, que « l'expression de la violence qui est un élément constitutif de la dynamique sociale » (1).

Dans de telles périodes, l'observation suivante : « Dans les constitutions soviétiques, le principe de la conformité au but trouve une application plus large que dans les constitutions des Etats bourgeois » (2), prend dans la réalité un relief saisissant.

A supposer que la théorie de la conformité au but révolutionnaire vienne à jouer par moment un rôle plus effacé ainsi qu'il a pu se produire à l'époque de la N. E. P. et que l'action législative ou exécutive contraire à la constitution soit susceptible d'annulation de ce fait, qu'en même

(1) Issakowitch. *Le pouvoir central et le système électoral de la Russie Soviétique*. Giard, 1928, p. 76.

(2) Diablo, cité par Mirkine Guetzevitch. *Théorie générale de l'Etat soviétique*, p. 65.

temps, d'une façon générale, le régime de l'état de droit soit effectivement réalisé, les libertés individuelles (pour si peu qu'il y en ait) ne jouissent pas des garanties instituées dans les Etats occidentaux, et classées dans la catégorie des garanties juridictionnelles.

Il n'y a pas, en effet, de séparation des pouvoirs dans le régime russe et surtout aucune indépendance de l'autorité judiciaire.

(L) La justice soviétique, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, a été définitivement organisée par le règlement du 11 novembre 1922 (R. S. F. S. R.).

« Les tribunaux ont pour but la défense des conquêtes de la révolution prolétarienne... *la protection des intérêts et des droits* des travailleurs et de leurs groupements, le renforcement de la discipline socialiste travailliste, la réalisation de la légalité révolutionnaire dans les rapports personnels et patrimoniaux des citoyens ».

Cette définition a été introduite dans le règlement primitif par un nouveau règlement de 1926 dans lequel on constate l'influence de la N. E. P.

Il n'y a, en principe, qu'un seul degré de juridiction et un seul ordre de tribunaux.

Le tribunal ordinaire est le tribunal populaire composé d'un professionnel : le juge populaire permanent, et de deux assesseurs, membres non professionnels.

Le professionnel n'est encore qu'un élu, mais il ne peut être choisi que parmi les personnes possédant une certaine capacité juridique. C'est en ceci seulement qu'il présente un caractère professionnel. En effet, il est désigné par le Comité exécutif provincial ou le soviet municipal pour un an. Il est vrai qu'il doit être présenté par le tribunal provincial ou le Commissariat du peuple à la Justice.

Les assesseurs sont de simples particuliers choisis sur une liste de deux cents électeurs, lesquels siègent à tour de rôle six jours par an.

Les décisions du tribunal populaire peuvent être déférées, mais seulement pour violation de la loi, par un recours en cassation, au tribunal provincial. Ce tribunal se compose d'un président, de ses deux suppléants et de membres permanents.

La qualification de ce personnel est la même que celle du juge populaire, mais ses membres doivent avoir fait un stage judiciaire plus long. Ils sont nommés pour une année par les Comités exécutifs des provinces, mais la nomination doit être confirmée par le Commissariat du peuple à la Justice, qui peut nommer ses propres candidats.

Il y a une Cour suprême composée de membres nommés par le Comité exécutif Panrusse. C'est un organe d'administration judiciaire ; son attribution essentielle est l'interprétation des lois par voie de circulaires et d'instructions et l'annulation ou l'amendement, sur requête du Presidium du Comité exécutif central ou du Procureur de la R. S. F. S. R., de tous jugements et arrêts des tribunaux inférieurs.

Les particuliers qui ont à se plaindre d'une décision d'une autorité peuvent donc, en principe, s'adresser soit aux tribunaux ordinaires, protecteurs des droits et intérêts des travailleurs, soit au Comité exécutif central ou au Procureur de la R. S. F. S. R. pour obtenir l'annulation par la Cour Suprême de la décision juridictionnelle qui les lèse, soit au Congrès Panrusse ou au Comité central exécutif pour obtenir l'annulation d'un acte inconstitutionnel.

On ne peut s'empêcher d'estimer que cette situation, telle qu'elle résulte de l'exégèse des textes, n'est guère rassurante au point de vue des droits de l'individu.

En réalité, la limitation du pouvoir soviétique vis-à-vis des libertés individuelles ne doit pas être cherchée sérieusement en se plaçant au point de vue auquel on est accoutumé de considérer cette même limitation au sein des régimes constitutionnels libéraux.

Pour avoir une idée plus exacte et complète de la solution que ces problèmes comportent en Russie soviétique, il faut placer au premier plan la liberté politique et rechercher dans quelle mesure la reconnaissance de cette liberté est de nature, dans ce pays, à donner aux masses travailleuses ce sentiment de la liberté que la dictature éprouve désormais, semble-t-il, le besoin d'y faire naître.

2° *La liberté politique.*

(A) Dans la doctrine démocratique classique, on dit qu'il y a liberté politique lorsque le peuple est gouverné par lui-même et choisit lui-même ses représentants. Le régime est individualiste en ce sens que la nation est considérée comme composée d'individus isolés, égaux et n'ayant d'autres liens entre eux que l'appartenance à la même nation. Tous les individus doivent avoir les mêmes droits politiques, puisqu'ils les exercent en vertu de leur simple titre d'être humain, puisque, dans l'état de nature, ils étaient tous égaux et puisque, par le contrat social, ils ont tous fait abandon d'une égale quantité de liberté.

De cette idée générale découlent les règles générales qui président à l'organisation du suffrage.

Le suffrage doit être universel et égalitaire. Comme on ne peut faire voter tous les électeurs pour tous les représentants, le Corps électoral est divisé en circonscriptions, mais ces circonscriptions seront uniquement les divisions

territoriales tracées en principe d'après la répartition de la population habitant sur le territoire.

C'est pourquoi on dit que l'électorat a une base exclusivement territoriale, ce qui aboutit à ce fait que les électeurs de chaque circonscription n'ont, au fond, qu'un seul intérêt commun, celui qui s'attache à la qualité d'habitant, tous les autres intérêts étant plus ou moins divergents.

Il faut observer que l'on demande au corps électoral une sorte d'assentiment, car les représentants une fois élus ne sont pas leurs mandataires, mais des représentants de la nation tout entière. D'ailleurs, le pouvoir étatique dans un régime libéral n'a qu'un contenu limité par le fait qu'il n'est qu'un pouvoir politique et que le pouvoir économique en est distinct.

L'organe élu, le Parlement, est indépendant du peuple. Il est omnipotent. La séparation des pouvoirs constitue la garantie préventive contre les abus possibles des représentants.

A la lumière de ces conceptions, le corps électoral soviétique paraît organisé de telle manière qu'il est orienté tout entier contre la liberté politique.

1° Le suffrage n'est pas universel : il y a un cens de travail. L'article 11 de la Constitution de la R. S. F. S. R. prive de droits électoraux les personnes profitant d'un travail rétribué en vue de bénéfices. Les instructions électorales locales privent du droit de suffrage de nombreuses catégories de citoyens, toujours en se basant sur cette idée générale que la qualité de citoyen doit être réservée aux prolétaires. D'ailleurs les auteurs soviétiques confessent « qu'on n'a pas réussi à tracer clairement et concrètement la limite

entre les citoyens admis aux élections et les éléments non travaillant qui en sont exclus » (1).

Non seulement l'inégalité est consacrée dans la constitution, mais celle-ci laisse aux autorités locales un pouvoir arbitraire et anarchique pour déterminer qui doit être privé du droit de vote.

2° Il existe, en outre, un cens politique. Nous avons signalé les catégories sociales exclues en vue de ce principe. Rappelons que l'article 14 de la Constitution de la R. S. F. S. R. prive de tous droits civiques et politiques les personnes hostiles à la Révolution sociale. La détermination de ces personnes appartient aux agents de la police politique.

Les Instructions électorales générales de la R. S. F. S. R. du 11 août 1924 stipulaient que les fonctionnaires de l'ancien régime devaient prouver leur loyauté envers le nouveau régime pour être admis au vote. Une instruction postérieure du 16 janvier 1925 a supprimé cette disposition, car il a semblé excessif d'exiger de tout employé, si humble qu'il soit, qu'il rapporte une preuve aussi difficile.

3° En dehors du cens de travail et du cens politique, l'attribution du droit de vote trouve encore une limitation dans ce fait que le citoyen doit en outre établir qu'il appartient à une collectivité de travailleurs. Le simple fait de la résidence au sein d'une circonscription ne suffit pas.

Par ailleurs, le régime soviétique permet une pratique qui diminue considérablement les prérogatives du corps électoral, c'est la pratique de la nomination par le pouvoir central d'une partie des membres des corps élus. L'éligibilité cède ainsi le pas à la nomination toutes les fois que l'opportunité s'en fait sentir. Ceci a pour objet de garantir

(1) Mirkine Guetzevitch, *op. cit.*, p. 41.

constamment la suprématie incontestée du parti communiste qui est par ailleurs le seul parti ayant une existence légale dans le pays, du fait que toute propagande politique est interdite.

En ce qui concerne la répartition des mandats, le régime soviétique consacre l'inégalité à titre de principe essentiel et constitutionnel. Nous avons exposé comment les masses paysannes se trouvaient, à cet égard, placées dans un état d'infériorité manifeste. Les intérêts du développement de la Révolution socialiste, voilà l'impératif catégorique qui exige que l'on abandonne au prolétariat industriel une influence plus grande sur la direction politique de l'Etat que ne l'ont les autres groupes (1).

Les ouvriers organisés, ceux qui appartiennent à des entreprises industrielles d'Etat, ont une prépondérance marquée sur la population formée par les travailleurs non organisés, ceux dont l'emploi ne revêt pas la forme du groupement dans des ateliers. Cette prépondérance est encore plus accusée à l'égard des paysans. Cette différence est marquée non seulement vis-à-vis de la répartition des sièges dans les organes élus mais aussi dans le mode de votation, qui est direct pour des travailleurs industriels, tandis qu'il est indirect et à plusieurs degrés pour les ruraux. Nous n'examinerons pas les détails de la réglementation en vigueur à ce point de vue, d'autant plus que, comme nous l'avons signalé, une importante réforme supprimant toute inégalité à cet égard est en voie de réalisation.

On n'en finirait pas de dénombrer les oppositions qui ressortent d'une comparaison entre le droit électoral soviétique et cette discipline juridique dans la doctrine démocratique classique.

(1) Brodovitch, cité par Mirkine Guetzevitch, *op. cit.*, p. 49.

(B) Cependant, la doctrine soviétique officielle ne nie pas, comme la dictature fasciste, les bienfaits de la démocratie. « Nous avons, dit Mussolini, au Congrès du parti national-fasciste de 1925, dompté le parlementarisme et mis au premier plan le pouvoir exécutif. Pourquoi ? parce que le pouvoir exécutif est le pouvoir omniprésent et opérant dans la vie nationale ; c'est lui qui à chaque instant se trouve placé devant le problème qu'il doit résoudre, qui décrète les actes les plus importants qui puissent se manifester dans la vie du peuple, qui déclare la guerre, qui conclut la paix. Ce pouvoir dispose de toutes les forces armées de l'Etat. Il fait marcher quotidiennement la machine compliquée de l'administration, il ne peut être réduit à un rôle de second ordre ; il ne saurait être un groupe de mannequins que les assemblées font danser selon leur caprice. C'est pourquoi, dans le régime fasciste, les fonctions du corps électoral et des Assemblées élues apparaissent illusoires. L'Etat fasciste se réduit au gouvernement et s'épuise en lui, puisque de l'exécutif seul procède et découle toute action véritable (1).

Dans un autre sens, le régime soviétique n'est pas la dictature d'un parti s'identifiant avec le gouvernement, totalisant les forces politiques de l'Etat, du moins en théorie.

D'après la doctrine officielle, fondée sur les travaux de Lénine et de Staline, c'est faire preuve d'aveuglement théorique que d'identifier la dictature du parti à la dictature du prolétariat. Le parti est chef, c'est la tête de classe, son avant-garde, « la forme suprême de l'union de classe du prolétariat ». Le parti n'applique pas sa dictature, mais la dictature du prolétariat. Il n'a qu'un rôle dirigeant, éducatif. Le parti donne les directives, les instructions, guide

(1) Marcel Prélot, *La structure constitutionnelle de la dictature fasciste*. Res Publica, Paris, 1931, p. 153.

les masses, gouverne. Le parti ne s'identifie nullement à l'Etat, ce n'est pas lui qui applique la violence, car il s'appuie essentiellement sur la confiance de la classe ouvrière qui, elle, est le vrai gouvernant. En réalité, la classe ouvrière, qui doit devenir en Russie la classe unique groupant les ouvriers et les paysans, connaît dans son sein des divergences, des oppositions d'intérêt. Il est nécessaire qu'au sein de cette classe il y ait une organisation qui fasse prévaloir l'intérêt commun, cette organisation, c'est le parti. Celui-ci a, avant tout, pour tâche, de convaincre les masses à reconnaître par leur propre expérience la justesse de sa politique.

Théoriquement donc, le gouvernement des soviets est un gouvernement démocratique, en ce sens qu'il est exercé par les masses gouvernées elles-mêmes. Ceci devient vrai surtout lorsque les non-prolétaires sont plus ou moins complètement éliminés et que la nation tout entière n'est composée que de travailleurs.

(C) Les dispositions constitutionnelles réalisent cette conception doctrinale.

Le matérialisme historique ne contient pas une doctrine précise relative à la forme et à l'organisation de l'Etat transitoire qui préparera le communisme. Il se borne à énoncer le principe d'une dictature du prolétariat. Il dépend des circonstances locales que cette dictature se forme de telle ou telle manière. Il s'agit seulement de remettre le pouvoir aux masses.

Or en Russie, comme nous l'avons vu, le parti communiste a trouvé déjà formée une organisation révolutionnaire, qui était constituée essentiellement par les Soviets. Les Soviets étaient apparus une première fois en 1905 ; en 1917, ils se sont reconstitués. Ce sont ces groupements qui ont

reçu le pouvoir quand Lénine a fait triompher sa formule : tout le pouvoir aux Soviets.

Les dispositions constitutionnelles s'éclairent singulièrement à la lumière de cette observation capitale.

D'abord, le fait que l'Etat Russe soit resté un certain temps, de 1917 à 1918, sans constitution s'explique par cette considération que le pouvoir était déjà dévolu et attribué à des organes, savoir les soviets, et qu'il ne pouvait dépendre que de ces derniers de créer un système de coordination.

Ensuite, la définition que les auteurs soviétiques donnent de l'Etat découle de cette conception : « Le pouvoir soviétique, dit Staline (1), est l'union des soviets locaux ».

L'Etat est donc une confédération d'une multitude de groupements souverains, les soviets.

L'organe suprême dans la République socialiste soviétique est donc logiquement le Congrès des Soviets et les prérogatives de chaque soviet local peuvent ainsi être comparées aux droits inaliénables des citoyens dans l'Etat démocratique individualiste. Ces prérogatives s'analysent essentiellement dans la participation la plus directe possible au gouvernement de la République.

L'individu n'a pas de droits comme tel. Il n'existe qu'à la condition d'être intégré dans un soviet comme membre actif. L'électorat n'est donc pas une fonction individuelle (2).

Mais le soviet est formé de tous les travailleurs sans exception, ayant tous des droits égaux, sans distinction de sexe, de religion ou de nationalité, car le pouvoir est exercé dans l'intérêt des masses et par celles-ci.

(1) *Les questions du Léninisme*. Bureau d'éditions, 1926, p. 36.

(2) C'est pourquoi, bien que les soviets locaux ne désignent pas directement les membres du Congrès Panrusse des Soviets, on peut soutenir que le régime électoral soviétique n'est pas un système de suffrage indirect, à plusieurs degrés. Issakovitch, *op. cit.*, p. 262.

L'autonomie du soviet va jusqu'à la faculté qui lui est reconnue théoriquement d'auto-organisation ; c'est lui, notamment, qui, en principe, détermine qui sera électeur et comment on votera, au scrutin public ou secret : article 64 de la Constitution de 1918 : « Les soviets locaux peuvent, après ratification du pouvoir central, abaisser la limite d'âge indiquée dans le premier article ».

Article 66 : « Les élections ont lieu conformément aux us et coutumes établis par les soviets locaux ».

Article 70 : « Les formes et conditions détaillées des élections ainsi que la part que doivent y prendre les organisations professionnelles et ouvrières sont établies par les soviets locaux, conformément aux instructions du Comité Central exécutif panrusse ».

La participation du soviet au pouvoir central n'est pas limitée au choix des organes qui exerceront ce pouvoir.

C'est d'une action beaucoup plus directe qu'il s'agit puisque, en réalité, le soviet envoie des délégués porteurs d'instructions, investis d'un mandat impératif et tenus de lui rendre compte.

Ainsi les fabriques, les usines, les ateliers de chemins de fer, les entreprises des villes, les unions professionnelles, les unités militaires, les assemblées électorales convoquées par les Commissions électorales de rayons, parmi la population non organisée, les bourgades rurales et les petites unités économiques rurales sont représentées dans les groupements supérieurs qui sont des Congrès de soviets intermédiaires et, dans le Congrès national, par des députés qui sont des sortes d'ambassadeurs (du moins théoriquement).

Au cours de son mandat, le député peut être rappelé tout comme un plénipotentiaire : « Les ouvriers de la fabrique de Goevsk annoncent au soviet que, dans l'intérêt

des ouvriers, ils ont trouvé nécessaire de révoquer leur député et d'en élire un nouveau » (1). Le règlement du Comité exécutif Panrusse du 16 octobre 1924 insiste expressément sur l'obligation des députés de rendre compte devant leurs électeurs de leurs actions et de l'accomplissement des missions dont ils sont chargés.

Le VII^e Congrès Panrusse des Soviets (R. S. F. S. R.) est revenu encore sur cette obligation des députés : « Tous les membres des soviets sont obligés de donner le compte rendu à leurs électeurs, au moins une fois par deux semaines. Le membre du soviet qui, à deux reprises, n'accomplit pas son devoir, conformément à ces dispositions, envers les électeurs pour une raison non valable, se considère comme privé de son mandat et à sa place est élu un autre député ».

Un auteur soviétique explique que « ces compte rendus servent à l'édification des masses et éveillent l'intérêt des masses pour la vie commune du pays et la diminution de l'abstention » (2).

Ajoutons que le mandat soviétique est très court : un an, de sorte que, théoriquement toujours, tout est organisé pour réaliser au maximum une dépendance très étroite du député vis-à-vis du groupe qui le désigne.

Par ailleurs, l'autonomie du groupe électoral primaire : du soviet local, est nettement marquée encore dans cette disposition de la Constitution qui lui donne le droit de fixer lui-même à son gré la date du scrutin (art. 66, texte de 1918).

Enfin, la procédure de vérification des opérations électorales est dans la constitution de 1918, confiée au soviet local lui-même qui élit le député. Dans les Républiques

(1) Issakovitch, *op. cit.*, p. 265. V. Constitution, articles 63 à 75.

(2) Brodovitch, cité par Issakovitch, *op. cit.*, p. 266.

parlementaires, on sait que ce sont, au contraire, les élus eux-mêmes qui vérifient leurs pouvoirs.

Nous nous sommes fondé dans les développements qui précèdent, sur les dispositions contenues dans la Constitution de 1918.

Dans cette première période constitutionnelle qui va de 1918 à 1925, le régime soviétique, dans la lettre de la loi, semble bien consacrer la démocratie intégrale dont parlent les doctrinaires soviétiques.

Tout est prévu pour éliminer les réglementations qui, dans les démocraties libérables, tendent indirectement à restreindre le suffrage ou à en réaliser, en fait, l'inégalité relative : par exemple, le fait que l'électeur est obligé de réclamer son inscription sur la liste électorale, dans un grand nombre de cas, aboutit à priver une assez grande proportion d'électeurs du droit de vote, l'exigence d'une certaine durée de résidence ou de la possession d'un domicile légal, la fixité de la liste électorale, arrêtée en France au 31 mars pour toute l'année, l'exclusion des militaires, les formalités relatives à la déclaration de candidature, la répartition territoriale des mandats qui favorisent les éléments non prolétariens et surtout le fait que le Parlement est omnipotent dans l'intervalle de deux élections générales...

Mais il ne faut pas perdre de vue que pendant cette même période antérieure à la Constitution de 1925, derrière le rideau verbal de la constitution officielle, il y a eu une autre constitution caractérisée par la dictature exercée au moyen de la violence et de la délation politique par le parti communiste, dictature d'autant plus prononcée que l'abstentionnisme aux élections avait pris des proportions énormes et constituait une immense protestation muette contre le régime établi.

Bien entendu, il ne faut pas non plus perdre de vue l'inégalité foncière, dans la participation au gouvernement central, consacrée entre le prolétariat industriel et le prolétariat non organisé et les campagnes.

(D) Avec la Constitution de 1925, nous assistons à une réaction antidémocratique, avec un mouvement de centralisation très accentuée.

L'article 59 (nouveau) réserve désormais exclusivement au pouvoir central les règles de la représentation aux soviets locaux. Ceux-ci n'ont plus le pouvoir de modifier en aucune manière la qualification électorale. Ils n'ont plus le pouvoir de fixer à leur gré les us et coutumes du scrutin. La vérification des pouvoirs appartient aux Congrès régionaux des soviets, avec l'assistance d'organisations bureaucratiques, etc...

Art. 72 : « L'ordre des formalités électorales ainsi que la participation aux élections des associations professionnelles et autres organisations ouvrières sont fixés par le Comité central exécutif panrusse ou par son bureau. »

Cette tendance à l'unification n'a fait que s'accroître et la réforme envisagée au début de 1935 n'en est qu'une marque encore plus évidente.

Mais il subsiste encore assez de traces de l'ancien système primitif essentiellement décentralisé et constituant un des plus sensibles efforts de démocratie directe qui aient été tentés, pour que l'on puisse dire que le régime électoral soviétique reste encore dans l'ensemble orienté nettement vers cette démocratie intégrale envisagée par les auteurs soviétiques.

Dans la pratique, une évolution importante s'est produite : L'absentéisme tend à disparaître.

D'après M. Molotov, président du Conseil des Commis-

saires du peuple de l'U. R. S. S. (Rapport au VII^e Congrès de l'U. R. S. S., février 1935), au cours des premières années de travail consacré à l'édification du pays, en 1922-1923, le nombre de ceux qui ont pris part aux élections ne dépassait pas ordinairement 40 % du nombre total des électeurs ; il n'atteignait souvent dans les campagnes que 20 à 25 %. Ensuite, la situation alla en s'améliorant peu à peu comme en font foi les chiffres suivants :

Années	Électeurs	Votants	Proportion
—	—	—	—
1926	76	36	47
1927	78	39	50
1929	81	52	64
1931	86	62	72
1934	91	77	85

Très significatif est le nombre des femmes qui ont voté dans les campagnes des Républiques de l'Asie Centrale :

Ouzbekistan : 1926, 7,8 % ; 1934, 72 %.

Turkmenistan : 1926, 2,5 % ; 1934, 73 %.

Cette évolution est due sans doute à la propagande. Elle est d'autre part en étroite corrélation avec l'importance relative gagnée par le secteur collectivisé.

Un des principaux points de la réforme électorale de 1935 est, avec l'égalisation du suffrage entre les villes et les campagnes, la suppression des multiples degrés de juridiction.

Cette mesure semble marquer une tendance à revenir sur la conception primitive du suffrage considéré comme un droit de groupe, plutôt que comme une participation individuelle à la vie publique. L'individu deviendrait la base du système électoral, alors que jusqu'à présent c'était l'unité productive professionnelle ou territoriale.

Ce ne serait plus le Soviet qui serait dépositaire de la puissance publique, ce serait l'ensemble des individus, les masses prolétariennes. D'ailleurs, depuis longtemps, le Soviet local a perdu le plus grand nombre de ses attributions primitives quasi-illimitées, du moins en théorie, notamment dans la gestion de l'usine, de l'atelier, etc... Dans les entreprises soviétiques, le travailleur n'est plus qu'un salarié soumis aux ordres de la direction confiée à des techniciens choisis par le pouvoir central et responsables devant lui.

Bien plus encore que toute autre réforme, la substitution du vote secret au vote public semble destinée à restituer à l'individu un rôle essentiel dans le pouvoir électoral. Les travailleurs jouiront, grâce à cette forme de votation, d'une réelle liberté pour marquer leur approbation ou leur désapprobation, à l'égard des représentants du pouvoir central.

« Le passage au vote secret, dit Molotov, signifiera une forme de plus de vérification sérieuse du lien qui existe entre les organes du pouvoir soviétique et les masses des travailleurs. Ce système électoral aidera à découvrir certains points faibles dans notre travail... » « Il exigera de nouveaux efforts pour éclairer les travailleurs sur le fond et le travail pratique des organes du pouvoir soviétique. »

« Ce passage (au vote secret) sera un coup rude pour les éléments bureaucratiques et produira sur eux un effet utile. »

Un publiciste occidental, M. José de la Véga, a synthétisé une analyse très pénétrante des institutions de la Russie contemporaine dans cette observation fondamentale qui peut ainsi être résumée : Il s'est produit de plus en plus une transformation profonde au sein du parti communiste lui-même. Ce dernier, qu'un fossé profond a toujours séparé des masses russes, qui ne s'est implanté et ne s'est maintenu que par la violence et par une politique d'extermination des centres de résistance, a lui-même dévié de son

orientation originelle. Il n'a pu échapper à une loi sociologique qui joue chaque jour dans les démocraties représentatives dès qu'un groupement politique prétend monopoliser l'exercice du pouvoir public. Le parti communiste se désagrège lentement. Zinoviev (1) écrivait en 1925, dans un volume qui eut un grand retentissement : « Ce que Lénine redoutait le plus s'est accompli et nous assistons à la dégénérescence et à la décomposition organique de notre parti, car ces chefs ne sont pas guidés par l'idéal communiste.

« Au lieu de communistes fidèles à la doctrine, nous avons de hauts administrateurs, des diplomates moitié bourgeois, des commerçants ornés de l'hypocrite cocarde bolcheviste, et des opportunistes de la pire espèce. Le sang versé par le prolétariat et par les paysans de 1917 à 1920 a été inutile.

« Le communisme est aujourd'hui une simple apparence, une attitude extérieure, mais, à l'intérieur du parti et dans la bureaucratie gouvernementale, c'est un sujet de satire et de moquerie bénévole. Le prolétariat et les masses rurales, à l'égal de l'armée rouge, voient avec épouvante le jeu perfide dans lequel entre la majorité du parti, laquelle n'a pas simplement dénoué la tradition des luttes passées, mais ce qui est pire, se sépare des bases fondamentales du communisme. »

Avant leur extermination, les paysans enrichis ou Kou-laks, indique M. José de la Véga, soutenaient un programme défini de réformes se résumant dans la démocratisation du système, la représentation proportionnelle des paysans et des ouvriers dans les Soviets afin de corriger l'injustice électorale actuelle, l'adoption du vote secret comme garantie de l'indépendance de l'électeur, la neutralité des organes directs du parti communiste dans les luttes électorales et la

(1) Zinoviev, *Le Léninisme*. Bureau d'éditions, 1927.

suppression des candidatures officielles ; en un mot, dit cet auteur, l'abolition des principales bases de la dictature prolétarienne.

Il est tout à fait remarquable de voir les points de ce programme figurer précisément dans le projet de réforme adopté par le VII^e Congrès des Soviets de l'U. R. S. S. en février 1935.

Dès lors, on est fondé à penser que ce projet a pour objet d'inciter le parti communiste à rentrer dans le chemin dont il n'aurait jamais dû s'écarter, à reprendre de nouveau sa place en qualité d'avant-garde du prolétariat et se remettre à guider les masses vers les buts révolutionnaires.

Mais au point de vue de la démocratisation, tous les progrès accomplis n'auront qu'un bien faible effet, tant que la propagande politique continuera à rester rigoureusement interdite et que le parti communiste gardera seul le monopole de la vie publique et de la liberté d'opinion, ou plus exactement le droit de répandre la doctrine et les directives arrêtées dans le Comité central du parti.

Nous sommes donc en mesure de formuler une conclusion à cette première partie de notre étude relative à l'évolution des rapports entre le pouvoir soviétique et le droit, et dans laquelle nous avons examiné l'attitude de ce pouvoir vis-à-vis de l'individu : la seule limitation véritable que ce pouvoir reconnaisse de ce côté, consiste dans l'obligation qui s'impose à lui de respecter les tendances vers une démocratisation croissante et par conséquent il ne peut qu'accroître la liberté politique, tout retour en arrière présentant un caractère inconstitutionnel. Il y a là une véritable limitation juridique car il s'agit du développement d'un principe constitutionnel tenant, dans le droit objectif de la Russie soviétique, une place prépondérante.

CHAPITRE III

Le fédéralisme soviétique.

C'est surtout la constitution de la R. S. F. S. R. qui a retenu notre attention dans les pages qui précèdent.

Dans la présente étude où il s'agit des rapports entre le pouvoir fédéral et les Etats membres, c'est la Constitution fédérale que nous examinerons plus particulièrement, la Constitution de l'U. R. S. S. de 1924.

(A) Nous ne reviendrons pas sur les conditions dans lesquelles cette constitution a été établie. Il importe de remarquer que les textes qui l'établissent lui donnent le nom de : « Pacte de création » (Préambule de la loi fondamentale) Constitution de l'Union des Républiques Soviétiques.

La première partie, intitulée : Déclaration de la création de l'Union, explique que cette Union a pour objet de réaliser une collaboration fraternelle des peuples. Elle a un caractère international ; elle est ouverte à toutes les Républiques soviétiques existantes ou pouvant se former à l'avenir et elle est destinée à grouper toutes les masses populaires révoltées contre le capitalisme.

Les problèmes que ce caractère international de l'Union soulève au point de vue du droit des gens seront laissés ici de côté.

En droit public interne, la question qui se pose pour nous est celle de savoir s'il existe une véritable limitation

juridique du pouvoir soviétique du côté des groupes nationaux autonomes.

Dans la constitution soviétique, les Etats membres jouissent à première vue d'une autonomie analogue à celle des Etats membres dans les autres Etats fédéraux.

A l'égard de la fédération des peuples, la doctrine soviétique ne formule que des assertions plutôt vagues, comme celle-ci : « Le parti veut une large autonomie locale » (résolution du parti bolchevique d'octobre 1917, citée par Yaneff (1).

Ceci peut s'appliquer aussi bien à la conception étudiée ci-dessus suivant laquelle l'Etat n'est que l'Union des soviets locaux qu'à la solution à donner à la coexistence dans l'organisation socialiste commune des nationalités distinctes.

Il y a un fait certain, c'est que, pour le bolchevisme, l'idée et les aspirations nationalitaires existent, que l'affranchissement des nationalités opprimées fait partie du programme communiste (programme du parti social démocrate russe de 1903). Mais, une fois ces nationalités déliivrées, la réalisation du socialisme exige une extrême centralisation.

C'est ce qu'enseignent Marx et Engels. Les bolchevistes russes ont dû tenir compte toutefois du fait que, sur les immenses territoires de l'Empire tsariste, vivaient des populations de races et de civilisations très différentes, c'est pourquoi ils ont été obligés de faire au fédéralisme une part plus large que ne le permettait la pure doctrine marxiste (2).

(1) *Op. cit.*, p. 44.

(2) L. de Quirielle, *Le Gouvernement de Moscou et les Républiques soviétiques*. Thèse, Paris, 1932, *op. cit.*, p. 136, dit notamment ceci : « La politique suivie par les dirigeants de Moscou vis-à-vis des allogènes n'est pas une véritable politique des nationalités. Il est absolument contraire, en effet, à l'idéal communiste de développer ce qui donne vraiment aux peuples

Dès 1918, les textes constitutionnels reconnaissent le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et à déterminer librement leur mode de gouvernement. Les nationalités éparses sur le sol russe se virent donc autorisées, en principe, à subsister en toute indépendance, sans être aucunement contraintes de se fédérer entre elles ou d'adhérer à la fédération commune.

L'article 8 de la Constitution de la R. S. F. S. R. se borne à établir le principe d'une fédération, laissant les Congrès de chaque République décider de leur entrée dans la Fédération.

En fait, les Etats indépendants nés de la chute de l'Empire ont été dans la nécessité de s'unir pour aboutir à la solution des problèmes sociaux et politiques qui se posaient devant eux. En pratique, on peut penser qu'ils y ont été amenés plus ou moins par la violence exercée par le parti communiste.

Ainsi que nous l'avons indiqué, l'Union a été amorcée par des traités particuliers.

Dans l'Union, les Républiques conservent un droit d'une importance capitale qui n'est pas reconnu, d'ordinaire, aux Etats membres d'un Etat fédéral : savoir : le droit de sortir

leurs caractéristiques essentielles, c'est-à-dire leur religion, le respect des coutumes de leurs ancêtres et le culte de leur passé historique. Les communistes qui veulent être logiques avec eux-mêmes doivent détruire tout cela. Ils rêvent d'aboutir au nivellement général non seulement des hommes, mais encore des races ; ils veulent qu'il n'y ait plus qu'un seul troupeau entre les mains du pasteur rouge. De plus, en supprimant la bourgeoisie, ils ont le plus souvent éteint la vie littéraire et scientifique des nations allogènes ».

« Lénine et, après lui, Staline n'ont créé toutes ces communautés dites autonomes et n'ont laissé subsister les Républiques fédérées que pour permettre aux doctrines communistes de frapper plus sûrement l'esprit des populations ».

« En développant les langues locales, en obligeant les fonctionnaires à savoir les parler, les dirigeants bolcheviks forgeaient à leur parti une puissante arme de propagande ».

librement de l'Union. Article 4 : « Chacune des Républiques fédérées garde le droit de sortir librement de l'Union ».

Peut-on dire, malgré l'existence de ce droit de sortie, que l'Union rentre encore dans la définition de l'Etat fédéral.

Le Fédéralisme existe dès lors que la Constitution garantit une répartition des compétences entre le pouvoir central d'un Etat et les organes élus par certaines collectivités qui en font partie. Si réellement la R. S. F. S. R., ainsi que les autres Républiques de l'U. R. S. S. ont une compétence que les organes de l'Union ne peuvent modifier, l'Union rentre dans le cadre des Etats fédéraux.

(B) Il ne nous appartient pas de chercher à résoudre ce problème qui est d'ordre exclusivement théorique (1), car

(1) Notons toutefois ce que dit à ce propos L. de Quirielle, *op. cit.*, pp. 177-179 :

« Mme Zastoyt Sukiennicka voit dans l'Union des Républiques socialistes un Etat présentant à la fois l'aspect fédéral et l'aspect unitaire. Il est inutile d'insister sur le caractère unitaire de l'U. R. S. S. Les tendances fédérales consisteraient en ce que la constitution énumère limitativement les matières entrant dans les attributions de l'Union et déclare que toutes les autres sont abandonnées à l'autorité des Républiques. Mais les compétences de l'Union sont tellement étendues qu'il est difficile d'imaginer celles qui lui échappent. D'autre part, rien n'empêche le pouvoir central d'accroître encore ses prérogatives ».

« En second lieu, dit Mme Z. S., les membres participent à la formation des organes de l'Union ; cette raison aurait plus de poids que la première. Toutefois l'organe où sont représentées les Républiques n'a qu'une valeur consultative. Le pouvoir appartient au Congrès des Soviets élu par la population d'U. R. S. S. considérée comme formant un tout unique.

« Il y aurait enfin fédéralisme en U. R. S. S. parce qu'il existe des différences de structure entre les membres de l'Union. La Russie blanche est une république unitaire, alors que la Transcaucasie est une fédération. Cette raison n'est nullement convaincante. Si chacune des unités composantes de l'Union ne forme pas un Etat, il importe peu que leur organisation ne soit pas identique. Les diversités existant entre les provinces de l'ancienne France ou entre les pays de l'Autriche avant 1918 n'ont pas empêché celles-ci d'être considérées comme des Etats unitaires ».

Il y a un exemple célèbre, dit M. Le Fur (*Cours de Droit international public*, 1931-1932, p. 104) : c'est celui de la Géorgie. A plusieurs reprises, la Géorgie s'est soulevée. Elle n'a été conquise, ainsi que la Transcaucasie, qu'à une époque récente. Elle a voulu se séparer de l'Union et en a exprimé l'intention formelle. A chaque fois elle a été envahie par les troupes soviétiques et ce qui a été considéré comme un essai de révolte a été durement châtié. En février 1921, la Géorgie a dû céder ; de même, en septembre 1924,

ce qui nous importe, c'est de montrer l'évolution qui a pu se produire entre le pouvoir fédéral et les Républiques fédérées. Or, le texte en question n'a jamais changé. Pour l'objet de la présente étude, il est au contraire nécessaire d'examiner ce texte en relation avec les autres dispositions constitutionnelles, particulièrement avec celles qui prévoient les sanctions de prescriptions édictées.

C'est ainsi que, après avoir délimité les attributions du pouvoir fédéral et déterminé la sphère d'autonomie laissée par le fait même aux Républiques, la Constitution organise la suprématie de l'Union par une série de dispositions très importantes.

Il y a lieu de se demander si les dispositions qui consacrent cette suprématie n'aboutissent pas à l'anéantissement du droit de libre sortie de l'Union, notamment :

La suprématie de l'Union se manifeste dans la solution des conflits qui peuvent s'élever entre les actes des pouvoirs

et, depuis lors, ce pays est en perpétuelle révolte. On voit donc la portée pratique de cette liberté de sécession.

« Enfin les tendances particularistes des membres de l'Union sont nombreuses, dit Mme S. B. Sans doute, mais dès que ces mouvements sont contraires aux vues des Gouvernements de Moscou, avec quelle vigueur sont-ils réprimés.

« L'objection fondamentale au fédéralisme en U. R. S. S. se dresse toujours : le pouvoir central ne trouve devant lui aucune barrière au delà de laquelle il se serait interdit d'aller et derrière laquelle les organes des républiques seraient sûrs d'être libres.

« Les républiques socialistes ont bien moins de pouvoir que nos communes et nos départements. Les délibérations de nos conseils généraux sur certaines matières sont définitives. Elles ne peuvent être annulées que pour excès de pouvoir, violation des lois et règlements. Aucune règle ne s'oppose au contrôle et aux réformes du C. C. E. de l'Union Soviétique. Nos communes et nos départements ont la propriété de certains biens. En U. R. S. S. l'Union ayant la souveraineté effective sur tous les territoires soviétiques, en a également la propriété, puisque souveraineté et propriété se confondent suivant le droit soviétique.

L'U. R. S. S. est plus fortement centralisée qu'aucun Etat ne l'a jamais été. Dans tous les domaines, les organes de l'Union sont tout puissants. Ils ne reconnaissent même pas au-dessus d'eux la loi élémentaire du respect de la parole donnée puisqu'ils proclament que le droit est une question d'opportunité ».

publics des Républiques et ceux des organes de l'Union, dans les matières où l'Union a, soit le monopole de la législation et du gouvernement, soit le droit d'arrêter les principes directeurs de l'action législative et gouvernementale.

Les organes supérieurs de l'Union ont non seulement le droit d'arrêter l'exécution des ordonnances des Républiques, mais encore de les annuler, mais seulement pour causes légitimes. D'après l'article 1/w, ce pouvoir s'exerce contre les ordonnances en question qui violeraient la constitution.

Un pouvoir d'annulation bien plus large est encore reconnu à l'Union par l'article 20, puisqu'ici, d'après le texte de l'article, il n'y aurait pas besoin de donner de motifs. Il s'agirait donc d'un pur contrôle d'opportunité.

Les Républiques semblent donc n'avoir plus de droits d'autonomie à opposer à l'état fédéral.

Les Républiques pourraient ainsi voir annuler même leur décision de sortir de l'Union. Telle est la thèse soutenue notamment par M. Mirkine Guetzevitch. Cet auteur en conclut que les Républiques n'ayant en réalité aucun droit à opposer au pouvoir fédéral, on est en présence d'un pseudo fédéralisme.

M. Issakovitch s'élève contre cette interprétation : « L'interprétation de cet article (20) indépendamment des autres non seulement est fausse, mais contraire à l'esprit même de la constitution et à la construction soviétique en général qui a voulu laisser une activité indépendante dans certains domaines de la vie des Républiques fédérées ».

« L'interprétation de cet article, dit M. Issakovitch, est très étroitement liée à l'interprétation de l'article 1/w déjà cité, l'article 20 doit être transféré à l'article 1/w, qui lui sert de base, c'est-à-dire que l'annulation des actes des pou-

voirs publics des Républiques est conditionnée par la violation de la Constitution ou des règles générales basées sur la Constitution. Or, tous les actes des Républiques fédérées, qui ont pour but de régler la vie intérieure de ces Républiques, et ne sont pas en contradiction avec la Constitution ou les règles basées sur la Constitution de l'Union, ne rentrent pas dans la compétence des organes suprêmes de l'Union et ne peuvent être ni modifiés ni annulés par ces derniers » (1).

Nous partageons la manière de voir de M. Issakovitch. L'article 1/w définit le pouvoir d'annulation et en détermine les limites.

L'article 1^{er}, des lettres A à W, trace d'abord le cadre général de l'activité de l'Union qui n'a qualité pour s'occuper que de telles ou telles matières. Jamais le pouvoir d'annulation ne peut intervenir dans une matière non comprise dans l'énumération en question.

En outre, ce pouvoir est limité par la condition suivant laquelle il faut une violation de la constitution pour sa mise en jeu.

L'article 20, et les autres articles qui en parlent ensuite à nouveau sans spécification, procèdent en réalité à une répartition de l'exercice de ce pouvoir entre divers organes fédéraux : Comité Central exécutif, Presidium, Conseil des Commissaires du peuple, etc...

Par conséquent, la décision prise par une République de sortir de l'Union n'étant pas contraire à la Constitution ne saurait être annulée en vertu de l'article 1^{er} ou de l'un des articles analogues à l'article 20.

Toutefois, il ne faut pas oublier que la légalité, et la légalité constitutionnelle en particulier, est comme n'existant

(1) *Op. cit.*, p. 142.

pas en régime soviétique, en vertu de la doctrine dite de la conformité au but révolutionnaire ; c'est seulement dans la mesure où cette doctrine s'atténue et disparaît que le droit des Républiques prend corps et se maintient dans la réalité politique (1).

En fait, de certains renseignements que nous puisons dans l'ouvrage déjà cité de M. Mirkine Guetzevitch, il résulte que le pouvoir fédéral ne craint pas d'empiéter sur les compétences expressément réservées aux républiques et que ces violations de la constitution n'ont pas été sanctionnées.

Toute une série d'Instructions, élargissant, modifiant et commentant les bases du droit électoral soviétique émanent du pouvoir fédéral, alors qu'il s'agit d'une matière qui, nous l'avons vu, est en principe très décentralisée.

De même, dans la question de la naturalisation, la compétence de l'Union s'est élargie en fait et d'une manière inconstitutionnelle. Il en a été également ainsi en matière de législation pénale, dans la législation sur la coopération, matière très importante pour toute la vie économique du pays, et même dans la législation sur la réglementation du travail.

(C) Les Républiques ont à leur disposition un moyen d'ordre juridictionnel pour faire respecter leurs prérogatives.

(1) Quirielle, *Op. cit.*, p. 160-162. « Le droit de sécession des républiques de l'Union est non seulement consacré par l'article 4 de la Constitution, mais encore ce dernier texte ne peut être modifié que par la volonté unanime des Républiques membres (art. 6).

« Le préambule de la Constitution proclame également que les peuples d'U. R. S. S. se sont unis librement : leur volonté peut donc détruire le lien de droit qu'elle a créé ».

« Toute tentative de sécession d'une République se heurtera certainement à la résistance obstinée du pouvoir fédéral. Comme le droit n'est en U. R. S. S. qu'une question d'opportunité, le C. C. E. Panrusse modifiera au besoin la Constitution pour empêcher la séparation du membre sécessionniste. En vain, celui-ci invoquera-t-il l'article 6 d'après lequel il faut le consentement de toutes les Républiques de l'Union pour modifier l'article 4. Le C. C. E. pourra répondre que cet assentiment est inutile pour la suppression de l'article 6 lui-même ; ainsi, par cet escamotage, les organes de l'Union s'opposeront à toute sécession en sauvegardant les apparences.

A voir les exemples cités ci-dessus, ces moyens paraissent être bien peu efficaces ou tout au moins peu employés. Le Chapitre VII de la Constitution de l'U. R. S. S. institue un Tribunal constitutionnel. Il existe une Cour suprême qui dispose du droit de présenter des réclamations au Président du Comité Central exécutif et de demander la suspension et l'abrogation des décisions des organes de l'U. R. S. S. (à l'exception du Comité Central exécutif et son Présidium) pour motif d'inconstitutionnalité, et ceci sur la demande des républiques ou sur son initiative propre.

Il n'existe pas à cet égard de dispositions précises dans la Constitution, mais d'après ce qu'affirme un auteur soviétique, cité par Mirkine Guetzevitch, cette procédure existe.

Dans la matière des rapports entre le pouvoir soviétique et les droits des nationalités autonomes, la documentation dont on dispose ne permet pas de formuler des conclusions précises, tant sur l'évolution que ces rapports peuvent subir, que sur le point de savoir s'il existe une limitation juridique véritable. Il faudrait en effet pouvoir connaître la jurisprudence consacrée en cette matière au sujet de l'application de la notion de conformité au but révolutionnaire.

Quelle a été, écrit M. de Quirielle (p. 126 de son ouvrage), dans les communautés nationales que le régime communiste a suscitées un peu partout au sein de l'ancien Empire russe, l'attitude des maîtres actuels de l'U. R. S. S. ? La doctrine de Lénine, commentée par Staline, sur ce sujet, est très clairement mise en lumière par un article de la Krasnaia Tartaria de Kasan, du 28 février 1931. Celui-ci a été rédigé par un groupe de Russes et de Tartares. Il s'élève contre une conférence de M. Dayan, professeur de matérialisme dialectique à l'Institut de Kasan. M. Dayan soutenait que la dictature du prolétariat ne devait développer la culture nationale des allogènes que dans le but de faire absorber les

petites nationalités auparavant opprimées par la nation russe. A cela, les auteurs de l'article répondent que le parti communiste est bien en faveur de la fusion éventuelle des cultures en une seule, avec une langue identique pour tous. Toutefois, d'après Staline, cette fusion des langues nationales en une seule doit être envisagée comme englobant non seulement les peuples faisant actuellement partie de l'U. R. S. S. mais encore toutes les nations du monde. Les civilisations de la terre entière devront s'amalgamer pour donner naissance à une langue et à une culture uniques sous l'égide du communisme. Il ne faut pas concevoir cette unification comme devant s'étendre par l'absorption des autres peuples dans la nation grand-russienne, bien que celle-ci soit plus avancée dans la voie du communisme. Cette manière de voir est anti-Léniniste, car elle aboutit à un nationalisme chauvin. Au contraire, Staline enseigne que, « Les différentes cultures et langues nationales fusionneront inévitablement en une seule culture lorsque le socialisme aura triomphé sur une échelle mondiale, lorsqu'il ne subsistera aucune différence entre les nations auparavant opprimées et celle ayant une culture supérieure au point de vue économique et culturel, lorsque toutes ces nations seront définitivement mises sur un pied d'égalité. »

« En attendant la réalisation de ces rêves de domination universelle, le parti communiste se sert de la politique des nationalités pour répandre ses idées. La religion du marxisme doit être mise à la portée de tous les peuples. L'A. B. C. du communisme (de Boukharine) doit pouvoir être lu aussi bien par le Carélien que par le Tcherquesse ; il faut que les organismes chargés de la propagande socialiste parlent bachkir en Bachkirie et mongol en Mongolie.

« Ce qu'il faut obtenir, dit M. Tchoubar, c'est que,

quand un paysan vient dans une administration, il lui soit répondu dans la langue qu'il comprend. »

« Tout le système suivi par les Bolcheviks vis-à-vis des peuples allogènes est dans cette phrase ; aussi les organes de l'Union et ceux des Républiques ont pris décret sur décret et résolution sur résolution pour « ukrainiser, bachkiriser, tartariser ». Ainsi, la *Pravda* du 14 juin 1923 annonce que : « Dorénavant, les organisations soviétiques, professionnelles et de parti, dans le gouvernement de Kiev, n'utiliseront que la langue ukrainienne ». L'application intégrale de cette mesure doit être terminée dans les villages après un délai de six mois à partir du 1^{er} juillet. En même temps, des sanctions étaient prises contre les fonctionnaires qui n'avaient pas appris la langue du pays où ils exerçaient le pouvoir. La principale de ces sanctions était la révocation ; le conseil des commissaires du peuple d'Ukraine qui, en juillet 1925, promulguait un décret d'ukrainisation rapide, excluait du service tous les fonctionnaires qui, après le 1^{er} janvier 1926, ne possèderaient pas les connaissances nécessaires d'ukrainien. »

« Dans toutes les parties de l'union soviétique, les dirigeants communistes ont agi de même. Les journaux russes notent avec optimisme le développement de la langue tatar dans les Soviets de village (*Izvestia*, 16 novembre 1923) et l'introduction méthodique de la langue bachkire décrétée le 15 novembre 1924 par le Comité Central de la République de Bachkirie.

« La politique des nationalités des Gouvernements soviétiques ne se manifestait pas seulement par le fait que les rouages de l'Etat devenaient capables de parler la langue des allogènes. Moscou cherchait par tous les moyens à faire reflourir les littératures nationales. Ainsi il était organisé à Moscou, en février 1929, une grande semaine ukrai-

nienne : une délégation de représentants de l'art et de la littérature ukrainienne se rendit en grande pompe dans la capitale de l'Union. A cette occasion, le peuple de Moscou se livra à des manifestations chaleureuses pour recevoir ses hôtes. De nombreux discours furent prononcés et les libraires de la ville garnirent les devantures de leurs magasins de livres ukrainiens ».

« L'Ukraine est la nation de l'Union possédant la civilisation la plus homogène. Mais partout ailleurs un effort a été accompli pour ressusciter les chefs-d'œuvre nationaux ou pour provoquer de nouvelles créations ; ainsi la presse tartare de Kazan consacrait en février 1930 une série d'articles à l'histoire du théâtre tartare et à l'activité littéraire des écrivains contemporains de nationalité tartare ».

« Dans d'autres régions moins avancées au point de vue culturel, on fonde tout au moins des journaux dans la langue nationale ou bien on traduit dans celle-ci les écrits russes. Ainsi, au Turkestan, les journaux paraissent en russe, en ouzbek et en kirghiz. Les œuvres de Maxime Gorki, lequel s'est maintenant complètement rallié au bolchevisme et est devenu un de ses théoriciens, ont été traduites en langue tchouvache ».

TROISIÈME PARTIE

Évolution constitutionnelle dans le fonctionnement des Pouvoirs Publics

CHAPITRE UNIQUE

1° Les conceptions consacrées touchant le mode d'exercice du pouvoir soviétique.

(A) D'après les théoriciens du matérialisme historique, Marx et Engels, la révolution communiste n'a pas d'autre mode de domination politique que la Dictature du prolétariat.

Cette dictature a pris, en Russie, la forme connue sous le nom de pouvoir soviétique. La forme soviétique n'a pas été inventée par Lénine ; elle est sortie des faits. Le soviét est un phénomène qui résulte d'une génération spontanée, c'est un produit du milieu social russe.

Ainsi que nous l'avons indiqué, le pouvoir soviétique est l'unification des soviets locaux dans une organisation déterminée.

Il consiste essentiellement dans un Congrès des Soviets, détenteur de tous les pouvoirs ; comme c'est une assemblée beaucoup trop nombreuse, il délègue ses pouvoirs à une assemblée plus restreinte, le Comité Central exécutif, qui a lui-même une délégation plus ou moins permanente, qui est le « Presidium » ou bureau du Comité Central exécutif.

Les organes d'exécution sont plus particulièrement les Commissaires du Peuple entre lesquels les assemblées délèguent leurs pouvoirs suivant une répartition fondée sur une

division du travail gouvernemental entre les différents Commissariats.

Toutes les délégations successives comportent le pouvoir, pour l'organe supérieur, de contrôler l'action de tous les organes placés au-dessous de lui. Ces délégations ne sont pas limitées en principe ; sauf quelques matières (telles que la révision de la Constitution) tout le pouvoir législatif et exécutif est susceptible de passer ainsi de mains en mains jusqu'aux commissaires du peuple.

La forme collégiale domine l'organisation. Les Commissaires du peuple eux-mêmes forment un conseil. A l'intérieur de chaque commissariat, il y a un comité de contrôle.

Tout est prévu de manière à ce que le pouvoir ne perde jamais son unité et son indivisibilité et à ce qu'il reste étroitement subordonné à sa source suprême qui est le Congrès des Soviets.

(B) Ce type d'organisation comporte une légère variante en ce qui concerne l'U. R. S. S., en ce sens que dans l'Etat fédéral, au sein du Comité Central exécutif, il y a un Conseil des Nationalités qui n'est pas formé de délégués plus ou moins directs des soviets, mais de représentants des Républiques fédérales et des Républiques et territoires autonomes.

Cet organe n'a qu'un rôle subordonné, car en cas de divergences entre le Conseil fédéral qui forme, avec le Conseil des Nationalités, le Comité Central exécutif de l'Union, et le Conseil des Nationalités, c'est le Congrès des Soviets de l'Union, où les républiques ne sont pas représentées comme telles, qui décide. Le soviet des Nationalités n'est, en réalité, qu'un organe consultatif (1).

(1) Louis de Quiroelle, *op. cit.*, p. 146.

A tous les degrés de cette hiérarchie de Conseils règne la confusion des pouvoirs. Il est essentiel, pour assurer la participation des masses au gouvernement, d'éviter toutes séparations entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. C'est un corollaire évident de la notion de dictature du prolétariat.

Pour maintenir cette dictature, il importe seulement que l'Assemblée la plus rapprochée des masses soviétiques ait plus de pouvoirs que les Assemblées plus éloignées, celles qui sont élues à leur tour par la première ou par ses délégués.

Certaines attributions plus importantes sont réservées à cette Assemblée primaire (révision de la Constitution), c'est ce que les auteurs soviétiques appellent la répartition des pouvoirs basée sur la dimension différente du pouvoir de l'Etat (1).

Telle est très sommairement résumée l'armature essentielle de l'organisation étatique soviétique.

Les réalités économiques ont fait subir à cette organisation une évolution remarquable.

2° Les transformations subies par le mode d'exercice du pouvoir soviétique.

(A) La particularité principale de l'organisation étatique de la Russie soviétique, c'est le rôle qui appartient à l'Etat dans la vie économique. « Au lieu d'être par principe le sujet politique, écrit un juriste soviétique, l'Etat soviétique est devenu non moins, si ce n'est à un plus fort degré, aussi un sujet économique. »

(1) Gourvitch, cité par Djordjevitch, *op. cit.*, p. 340.

La forme dans laquelle l'Etat soviétique participe au commerce juridique est d'une importance capitale, non seulement pour la construction du droit privé, dans la mesure où il peut encore en exister un, mais plus encore pour la construction du droit public et l'organisation constitutionnelle elle-même.

A l'époque du communisme militaire, toute l'économie nationale devait être organisée comme une seule entreprise étatique. L'organisation des pouvoirs publics que nous venons de décrire était un édifice adéquat à cet état de choses.

Elle réalisait la concentration du pouvoir aux mains des délégués du prolétariat.

L'absence de séparation des pouvoirs correspondait au besoin d'unité dans la gestion de l'entreprise. Elle n'avait d'ailleurs aucun inconvénient, les droits privés, ayant disparu, n'avaient pas besoin d'être garantis par l'équilibre des pouvoirs. Ajoutons que, pour la même raison, la notion de conformité au but révolutionnaire, primant la loi et le droit, pouvait triompher.

Avec la N. E. P., une modification radicale se produit dans l'aménagement de la participation étatique et économique.

D'abord, l'Etat se trouve en contact avec un secteur privé avec lequel il est obligé de se comporter comme un simple entrepreneur ordinaire, soumis au droit civil et commercial, sous peine de décourager les producteurs appartenant à ce secteur (1).

Par ailleurs, et ceci est une donnée de portée générale et permanente dont l'effet se maintiendra même après la résorption du secteur capitaliste : l'Etat, qui assure la gestion d'une masse d'entreprises variées, est dans l'impossibilité

(1) D'où la régression du principe de conformité au but révolutionnaire.

de profiter d'une manière économique et rationnelle des ressources mises ainsi à sa disposition.

L'administration étatique russe s'est trouvée dans la nécessité absolue d'organiser ses entreprises sur les traces du « calcul commercial ».

C'est pourquoi, dès décembre 1921, la décision est prise d'organiser les industries comme des unités économiques indépendantes, ayant la personnalité morale. Plusieurs industries peuvent d'ailleurs être prospères, on voit apparaître des trusts d'Etat, « *Gostrusts* ».

Les entreprises d'Etat ne doivent plus être à la charge du fisc et doivent travailler de manière à pouvoir subsister par leurs propres moyens. Elles participent librement au commerce civil ; elles ont les droits d'une personne juridique.

Cette évolution se manifeste dans le budget de l'Etat qui prend une forme analogue à celui d'un Etat dans le régime capitaliste : dépenses publiques relatives au service de Police, Justice, Guerre, etc..., recettes constituées par l'impôt ou l'emprunt. Toutefois, il y a un poste constitué par les investissements de l'Etat dans les *Gostrusts* et, aux recettes, les revenus de ces investissements. Le pouvoir central n'est plus qu'une sorte de richissime actionnaire.

Une différenciation d'une importance capitale apparaît ainsi, en Russie soviétique, dans l'organisation étatique, entre, d'une part, les Services Publics, dont l'ensemble fait de l'Etat soviétique un système identique à celui constitué par l'Etat dans le régime capitaliste et, d'autre part, la multitude des *gostrusts*, qui sont, en droit, des entreprises industrielles et commerciales formées suivant le type capitaliste avec cette particularité que l'Etat est le seul actionnaire. Ces entreprises ont une indépendance financière vis-à-vis de l'Etat telle qu'elles peuvent être mises en faillite.

(B) Naturellement, une transformation aussi profonde ne pouvait pas manquer d'exercer une répercussion sur le régime constitutionnel.

La séparation du politique et de l'économique réapparaît en Russie. Derrière le rideau verbal de la Constitution officielle, une autre constitution se fonde, basée sur les rapports réciproques des forces politiques et économiques.

Les rapports économiques déterminent, en dernière analyse, la véritable armature du pouvoir d'Etat, enseigne la doctrine du matérialisme historique. Cette doctrine se trouve vérifiée en ce qui concerne le pouvoir soviétique.

Avec la période des plans quinquennaux, un corps nouveau est institué, qui tend à surpasser le Comité Central exécutif et le Conseil des Commissaires du Peuple de l'U. R. S. S. ; c'est la « Commission des plans d'Etat » (Gosplan).

La Commission des plans d'Etat a été créée par Lénine en 1921, pour élaborer le plan d'électrification ; à cause de l'état économique retardataire de la Russie, cette électrification n'était, en général, qu'une « électrofiction ». Mais malgré cet échec, et répondant à la nécessité réelle de l'économie soviétique, cette « Commission des plans d'Etat » est peu à peu devenue une sorte de chambre économique dont l'importance est au-dessus de n'importe qu'elle autre section du gouvernement. C'est elle qui arrête les décisions définitives du gouvernement en toutes matières, financières, économiques, sociales, politiques et même culturelles. « Dès l'époque des plans quinquennaux élaborés par elle, on peut noter qu'elle montre une tendance très nette à devenir constitutionnellement l'organe central qui gouverne réellement le pays. » (1).

Bien entendu, de quelque manière que s'organise le gou-

(1) Djordjevitch, *op. cit.*, p. 348.

vernement soviétique, son personnel se recrute sous le contrôle exclusif du parti communiste et suit les directives arrêtées par le Comité central du parti, lequel suit docilement les volontés de Staline. Mais le parti communiste reste un parti, il ne paraît nulle part comme un organisme officiel. Les organes du pouvoir sont les délégués des Soviets qui groupent, en principe, l'intégralité des masses travailleuses, c'est-à-dire les communistes et les sans-parti.

Or, l'évolution qui, détachant, de l'organisation à base élective constituée par le Congrès des Soviets et ses délégations successives, toute l'activité économique soviétique pour la transférer à une sorte de bureaucratie, pouvait aboutir à l'instauration en Russie d'une hégémonie de fonctionnaires, car la puissance économique se trouvant ainsi concentrée sous une direction unique, ne pouvait manquer de dominer le pouvoir politique.

C'est, semble-t-il, pour lutter contre cette tendance que les vrais dirigeants de la politique soviétique (Staline) ont songé à élargir la démocratie et à réformer le régime électoral afin de permettre à l'organisation à base élective de triompher de l'oligarchie bureaucratique.

C'est, peut-on penser, dans le même esprit que l'arrêté du 15 mars 1934 du Comité Central exécutif a tracé le programme d'un ensemble de mesures très importantes touchant l'organisation de l'administration soviétique.

Avant d'examiner ce texte, il importe de procéder à une description détaillée du rôle exact de chaque organe qui joue un rôle dans le mécanisme du gouvernement soviétique.

3° *Le rôle des différents organes chargés du pouvoir politique (1).*

(A) Le Congrès des Soviets de l'U. R. S. S. exerce exclusivement le pouvoir consistant à arrêter les bases fondamentales de la Constitution. Pour toutes les autres questions, il laisse l'exercice du pouvoir à son Comité Central exécutif, se bornant à entendre les comptes rendus et les rapports généraux de ce dernier et à approuver les lignes générales des prochains travaux et notamment le « Plan ».

Le rôle du Congrès s'analyse en cinq fonctions :

(a) fonction constituante ;

(b) la fonction informative : c'est à l'occasion de la réunion du Congrès, une fois tous les deux ans, que les masses travailleuses sont informées de la situation générale, politique et économique ;

(c) la fonction déclarative : il ne vote pas des lois proprement dites, mais seulement des principes généraux d'élaboration législative ;

(d) la fonction de contrôle des travaux du C. C. E. ;

(e) la fonction élective : désignation de membres du C. C. E. faisant partie du soviet de l'Union (à l'exclusion des membres du soviet des Nationalités).

C'est un organe général de surveillance suprême, qui indique, mais ne gouverne pas.

Le Congrès de l'U. R. S. S. peut cependant être appelé à annuler ou à statuer sur la décision du C. C. E. annulant une décision d'un Congrès d'une République fédérée.

Le Congrès de la R. S. F. S. R., comme celui de chaque République fédérée, a le même rôle que celui de l'U. R. S. S.,

(1) Sur les développements qui suivent, voir Issakovitch, *op. cit.* pp. 84 à 212.

mais il est subordonné à ce dernier pour tout ce qui rentre dans les attributions de l'organe fédéral.

Le Comité Central exécutif de l'U. R. S. S. comprend deux assemblées : soviet de l'Union et soviet des Nationalités siégeant séparément. Ces deux assemblées n'ont pas d'attributions distinctes. Toute résolution du C. C. E. est le résultat du vote concordant de ces deux Chambres. En cas de désaccord entre elles, c'est le Congrès de l'U. R. S. S. qui décide, la prédominance appartenant ainsi au Corps électoral fédéral sur les Nationalités.

Cet organe exerce surtout les attributions législatives et de contrôle, notamment le vote du budget ; les attributions administratives, juridictionnelles, sont déléguées par lui.

Ses membres ont le droit d'assister aux séances des Conseils qui lui sont subordonnés et de pénétrer dans les services. Il délègue une grande partie des attributions législatives du pouvoir à son bureau, le Presidium du C. C. E., sorte de Comité quasi permanent qui est ainsi l'organe supérieur, dans l'intervalle des sessions du C. C. E.

Le C. C. E. de chaque République fédérée a une attribution, qu'il exerce exclusivement, et qui n'appartient pas à celui de l'U. R. S. S., c'est le droit de grâce.

Par ailleurs, l'organe national fonctionne de la même manière que l'organe fédéral du gouvernement, sauf qu'il n'est pas divisé en deux assemblées.

Ces organismes forment dans leur sein des Commissions suivant les méthodes en usage dans les Assemblées délibérantes.

(B) Le Présidium de l'U. R. S. S., composé de 27 membres, celui de la R. S. F. S. R., composé de 17 membres, constituent l'un et l'autre une sorte de délégation permanente dont la composition peut être modifiée à chaque ses-

sion du C. C. E. qui les nomme. L'importance de cet organe a grandi, aux dépens de celle du Conseil des Commissaires du Peuple, à mesure que le pouvoir est devenu moins dictatorial, après la fin du communisme militaire. Ce Conseil reçoit une délégation très large, car, par suite de sa quasi-permanence, il est rappelé à répondre aux besoins constants du gouvernement. Il nomme les hauts fonctionnaires judiciaires ; il exerce le contrôle de la constitutionnalité et de la légalité ; il examine (dans la R. S. F. S. R.) les demandes de grâce. Bien entendu, il légifère largement. Son Président, qui est en même temps le Président du C. C. E., se trouve être l'agent élu qui se rapproche le plus du Président de la République parlementaire, tout en restant responsable à chaque instant devant l'Assemblée qui le nomme et sans posséder personnellement comme attribution une prérogative propre.

(C) Le Conseil des Commissaires du Peuple est l'organe administratif suprême qui peut recevoir cependant, par délégation du Presidium, toute attribution législative, exécutive ou juridictionnelle qu'il plait au Presidium de lui déléguer. Il ordonne l'activité des Commissaires du Peuple. Il est assisté par des commissaires qui l'aident dans la préparation de l'élaboration législative qu'il exerce lui-même ou soumet à l'approbation du Presidium ou du C. C. E. Ces Commissions sont pour la R. S. F. S. R. : notamment le Petit Soviet, formé des représentants des commissariats les plus importants, et le Conseil-Economique, Ekosso.

Le Conseil des Commissaires du Peuple de l'Union est assisté par le Conseil Supérieur de Défense Ouvrière et Paysanne, qui joue surtout le rôle d'un Conseil économique, et par la Direction politique unifiée de l'Etat (Guépéou) devenue, depuis le 10 juillet 1934, un Conseil englobé dans le Commissariat du Peuple à l'intérieur.

Auprès du Conseil Supérieur de Défense Ouvrière et Pay-sanne se trouve la Commission des Plans d'Etat (Gosplan) qui joue un rôle si important.

Chaque Commissariat est un organe ayant en principe un titulaire unique, conformément à l'adage : Délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul.

Mais le régime soviétique redoute le pouvoir personnel : aussi trouve-t-on encore des Conseils auprès des Commissaires. Chacun de ceux-ci a, d'abord, un adjoint ; en outre, il est assisté et surveillé par un Collège dont les membres sont désignés par le Conseil des Commissaires du Peuple. Le Commissaire administre, juge les recours contre les actes des services placés sous ses ordres, et réglemente ou légifère (car rien ne permet de distinguer une loi d'un décret), toujours à charge de respecter les directives des Conseils qui lui sont supérieurs.

4° Les récentes réformes apportées à l'appareil gouvernemental de la Russie soviétique.

Une série de mesures modifiant la constitution de l'U. R. S. S. ont été prises en 1932, 1933 et 1934. Elles tendent toutes à réaliser une meilleure organisation des Commissariats du Peuple et une plus parfaite adaptation de ces organismes à leur rôle d'animateurs et de directeurs de l'action politique et administrative.

(A) Le 5 janvier 1932, paraît un décret du Comité Central exécutif et du Conseil des Commissaires du Peuple de l'U. R. S. S. qui supprime le Conseil Supérieur de l'Economie Nationale prévu par l'article 52 de la Constitution.

Le Conseil supérieur était classé parmi les Commissariats unifiés. On sait que ce sont des organes qui gèrent une branche de l'administration que la constitution n'a pas réservée

à l'Union. Les Républiques fédérées ont donc un organe correspondant. Ainsi la R. F. S. R. avait aussi un Conseil Supérieur de l'Economie Nationale. Le Commissariat unifié de l'Union arrête des directives générales. Il a des délégués auprès des commissariats correspondants des Républiques fédérées, chargées de surveiller l'observation par ces derniers des directives tracées par l'Union.

Le décret du 5 janvier 1932 remplace ce Conseil supérieur de l'Economie Nationale par trois Commissariats également unifiés. Il n'est donc porté aucune atteinte aux prérogatives des Etats membres. Mais les attributions du Conseil sont réparties entre trois organes qui ne sont plus collégiaux mais comportent un agent unique, savoir les trois Commissaires du peuple à l'industrie lourde, à l'industrie légère, et à l'industrie forestière.

En sens inverse, voici une mesure qui diminue les prérogatives des Républiques fédérées, toujours dans le but de réaliser une plus grande concentration de la direction suprême aux mains des Commissariats de l'Union :

Le 1^{er} octobre 1932, le Commissariat du Peuple à l'Agriculture, jusqu'alors Commissariat unifié, est transformé en Commissariat fédéral, et subdivisé en deux Commissariats : celui de l'Agriculture et celui des Sovkhoses.

Voici une matière retirée de la compétence des Républiques fédérées.

De même, le 11 février 1934, le Commissariat du Peuple à l'Inspection Ouvrière et Paysanne de l'U. R. S. S. (unifié) et les Commissariats des Républiques fédérées sont supprimés et remplacés par un organe fédéral : « la Commission de contrôle soviétique », « afin de renforcer le contrôle de l'exécution des décisions du gouvernement et d'affermir la discipline soviétique. »

(B) Enfin, le 15 mars 1934, paraît un arrêté du C. C.

et du Conseil des Commissariats du Peuple de l'U. R. S. S. qui réalise une réforme générale orientée dans le même sens.

L'idée directrice qui inspire ce texte très important, telle qu'elle est indiquée dans le préambule, est de liquider les méthodes bureaucratiques et paperassières et de renforcer chez les dirigeants les principes de l'Unité de Commandement.

Dans ce but, cet « arrêté » va jusqu'à modifier, sur certains points, la constitution de l'U. R. S. S. et à imposer aux Républiques fédérées des modifications correspondantes. A cet égard, cette décision du C. C. E. a le caractère d'une révision constitutionnelle (très limitée, il est vrai). En réalité, c'est surtout une réforme administrative.

Au point de vue constitutionnel, la réforme consiste dans la suppression des collèges existant auprès de chaque Commissaire du Peuple en vertu de l'article 56 de la Constitution (U. R. S. S., art. 10, Constitution de la R. S. F. S. R.).

Ces collèges sont sous la présidence de chaque Commissaire. Le nombre de leurs membres est fixé et ces membres sont élus par le Conseil des Commissaires du Peuple.

Aux termes de l'article 57 de la Constitution de l'U. R. S. S., le Commissaire agit seul, mais il doit tenir le Collège au courant. Cet organe constitue une sorte de Commission de surveillance et de contrôle, quelque chose d'analogue au Conseil de surveillance des Sociétés en commandite par actions. Lorsque le collège est en désaccord avec le Commissaire, il ne peut que saisir le Conseil des Commissaires du Peuple.

De même, l'arrêté du 15 mars 1934 prévoit la suppression des organismes auxiliaires de contrôle institués par les commissaires du peuple ou autres autorités, composés des différents services ou entreprises placés sous leurs ordres, et, d'une façon générale, de tous les Collèges, dans toutes les

branches de l'Administration publique, afin de ne laisser subsister que les Assemblées élues : Soviets, Comités exécutifs.

A la place de ces Commissions de fonctionnaires, le contrôle sera exercé par les administrés eux-mêmes.

D'une part, auprès des Commissaires, il y aura un conseil très nombreux (40 à 70 membres) mais ne se réunissant que tous les deux mois, et composé, pour la moitié au moins, de représentants des organisations locales et des entreprises dépendant du Commissariat.

D'autre part, les syndicats professionnels se voient confiés de très larges pouvoirs de contrôle en toutes matières : approvisionnement du personnel, etc... Déjà, le décret du 23 juin 1933 avait transféré les attributions du Commissariat du Peuple au Travail au Conseil Central des Syndicats professionnels de l'U. R. S. S.

Enfin, pour habituer les travailleurs à participer au gouvernement et les rendre aptes à exercer eux-mêmes le contrôle de la gestion étatique, l'arrêté recommande de multiplier les sections des Soviets locaux (Soviets des villes et Soviets des villages). Ces sections sont des sortes de petits séminaires de travaux pratiques, organisés par les députés au Soviet, sur différents points de la circonscription. Tout habitant peut se faire inscrire à la section. Une fois inscrit, il est obligé d'y collaborer au travail administratif que le député, sorte de professeur dans l'art de gouverner, donne aux membres de la section à titre d'exercice.

En même temps que les Commissaires de l'Union sont débarrassés des Organes collégiaux qui en alourdissent l'action, une certaine décentralisation est réalisée : toutes les entreprises qui n'intéressent pas réellement toute l'Union doivent être remises par les organes fédéraux aux Commissariats des Républiques fédérées.

(C) Dans l'ensemble, toutes les réformes réalisées depuis 1931 tendent donc bien à accentuer l'importance, dans l'appareil étatique, du Conseil des Commissaires du Peuple, tant comme corps, que dans la personne de ses membres agissant individuellement.

Toujours cet organe, sorte de Conseil des Ministres, a été placé au premier plan de l'Etat soviétique : il est le véritable conducteur de l'activité soviétique, tandis que les organes qui lui sont supérieurs : Congrès, Comité Central Exécutif et Présidium apparaissent plutôt comme des régulateurs suprêmes de la vie générale de l'Etat soviétique.

L'évolution constitutionnelle de l'U. R. S. S., en ce qui concerne les rapports des pouvoirs publics, se résume dans cette tendance, mais, ainsi, elle ne se traduit pas par une révolution, mais par un développement naturel du type de gouvernement primitivement adopté.

Ce type, le « Gouvernement d'Assemblées », qui est le plus adéquat à la réalisation pratique du gouvernement direct, n'est à même de pourvoir aux besoins d'une communauté qu'en se transformant plus ou moins suivant la loi exprimée par l'adage : « Délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul ». Le rôle des assemblées doit perdre peu à peu de l'importance, tant au point de vue de la décision que du contrôle. Les organes agencés pour l'action accaparent, au contraire, de plus en plus, l'essentiel de l'activité étatique, tant au point de vue de l'initiative que de l'exécution, et s'efforcent d'éliminer les cascades de contrôle qui retardent leur action.

Les réformes récentes ne sont pas, d'ailleurs, le début de l'évolution en question. Elles n'ont fait que la continuer. Déjà, grâce au rôle prépondérant de la Commission du Plan d'Etat, dont le président a toujours siégé au Conseil des Commissaires du Peuple de l'U. R. S. S. (art. 37), la supré-

matie de la compétence technique s'est exercée en U. R. S. S. aux dépens des Assemblées élues et de la souveraineté théorique des Soviets. Les réformes en question n'ont pu que faciliter la transmission à travers les organes exécutifs de l'énergie que la Commission du Plan d'Etat distille avec intensité sous l'impulsion directe du chef du parti communiste : Staline.

CONCLUSION

Le régime soviétique constitue une expérience constitutionnelle dont on ne saurait trop souligner l'intérêt. A l'origine, on trouve, chez les communistes russes, une vue toute abstraite, théorique, de la société. Leur activité avait pour but d'abolir, aussi complètement que possible, les institutions du régime tsariste, de réduire l'Etat au rôle d'instrument de la propagation du socialisme dans les masses, de détruire même cet Etat et de créer des institutions nouvelles qui devaient constituer la première réalisation positive du socialisme.

Ainsi s'explique le caractère nettement anti-démocratique des dispositions constitutionnelles qui marquèrent la prise du pouvoir par les Bolcheviks. « Nous avons, déclare Trotsky, piétiné les principes de la démocratie au nom des principes plus élevés de la révolution sociale. » (1). Mais, de l'étude de l'évolution constitutionnelle de l'U. R. S. S., il résulte que les idées de Droit, de Légalité, de Libertés individuelles renaissent lentement.

Cette renaissance, semble-t-il, ne pourra que s'amplifier chaque jour davantage, parce que les institutions soviétiques ne sauraient prétendre échapper aux exigences de la vie. C'est sous l'influence de ces nécessités — d'ordre économique — que notamment la Constitution de la R. S. F. S. R. a été révisée en 1925 et 1929, d'ordre social — que, par exem-

(1) Cité par Barthélemy et Duez, *op. cit.*, p. 260.

ple, le Congrès des Kolkhoses a, en mars 1935, accordé aux paysans un statut plus libéral. — Sans doute, il est impossible d'affirmer que cette renaissance soit, — quant à présent — nettement marquée. Mais il y a plus que des indications, il y a des promesses, des réalisations partielles.

Pour résumer la raison profonde de cette évolution, on pourrait dire, qu'au cours de leurs efforts pour instaurer le socialisme, les dirigeants soviétiques se sont heurtés à une résistance dont ils ne soupçonnaient pas l'importance : celle du Droit, de la règle juridique qu'il est impossible de violer sans provoquer des réactions économiques et sociales parce que le Droit est un ordre vécu et que toute violation de l'ordre juridique et des principes fondamentaux du Droit, porte en soi sa propre sanction.

Les Institutions de l'U. R. S. S. tendent donc à rentrer dans le cadre du Droit et à se rapprocher de celles dont le fonctionnement est à la base des Etats démocratiques modernes.

Staline, malgré l'opposition communiste qui lui reproche d'avoir défiguré la doctrine de Lénine et de K. Marx, semble décidé à s'engager dans la voie d'une réforme de la Constitution, et la refonte des textes constitutionnels envisagée au VII^e Congrès des Soviets paraît devoir aboutir prochainement : « Le rapprochement soviéto-bourgeois, l'abolition des cartes d'alimentation, mais surtout la modification de la Constitution soviétique, par laquelle l'U. R. S. S. sera dotée d'un Parlement, tout cela, selon les partisans de la pure doctrine marxiste, est contraire au léninisme intégral. Malgré cela, M. Staline a décidé de modifier la Constitution soviétique dans le délai le plus court. La Commission chargée de l'étude de cette question a créé douze sous-commissions qui élaborent la nouvelle Constitution soviétique. Cette dernière sera beaucoup plus démocratique que

la Constitution actuelle. Les élections, d'après la nouvelle Constitution soviétique, seront secrètes et se dérouleront suivant le principe du suffrage universel. La nouvelle Constitution soviétique envisage la création d'un Parlement et la Presse de Moscou se flatte de dire à ce sujet qu'au moment où dans le monde capitaliste le Parlement a montré son incapacité, le système parlementaire renaîtra de nouveau, mais sous le régime communiste. » (1).

Des sentiments du caractère le plus « bourgeois » naissent à leur tour. Staline s'est efforcé de faire triompher cette idée que le pouvoir soviétique devait être un pouvoir national, et nous avons vu que l'abandon du concept de la révolution mondiale marquait un tournant capital dans l'histoire constitutionnelle de l'U. R. S. S.

Le Plan quinquennal n'a pas seulement été la source d'une transformation technique, économique, la mobilisation de toutes les forces soviétiques pour montrer aux nations capitalistes que le régime soviétique était capable d'organiser rationnellement et puissamment la vie économique de l'U. R. S. S., le Plan quinquennal a aussi engendré un état d'esprit nouveau, et créé un réel enthousiasme que les dirigeants se sont efforcés de faire pénétrer dans les masses et, surtout, dans la jeunesse.

La Kromsomol (Association des jeunes communistes qui groupe les jeunes gens de 15 à 21 ans) s'est donné pour mission de faire naître chez les générations nouvelles la foi dans les destinées de l'U. R. S. S.

Il y a lieu de marquer — comme l'un des traits les plus caractéristiques de la transformation qui se fait en U. R. S. S. — cette renaissance du patriotisme, sans néanmoins

(1) *Journal des Débats* du 12 juillet 1935.

en exagérer la portée : il s'agit, en effet, d'un patriotisme assez particulier :

« Certains affirment qu'en U. R. S. S., terre élue de l'internationalisme, un patriotisme serait né.

« Constatons, plus prudemment, que le mot « patrie », de longue date tombé là-bas en désuétude, et, semblait-il, proscrit a, depuis l'an passé, reparu dans le vocabulaire bolchevique, sans toutefois y tenir encore une grande place ; le texte des cinquante-deux « losung » (mots d'ordre) notifiés au prolétariat à l'occasion du 1^{er} mai 1935, occupe trois colonnes des *Izvestia* ; le terme « rodina » (patrie) s'y rencontre une seule fois.

« Il n'en demeure pas moins que, si le gouvernement soviétique a remis en circulation le mot, c'est pour raviver à des fins politiques bien évidentes un patriotisme dont il a présentement besoin. Mais qu'est-ce que ce patriotisme-là ?

« S'agit-il d'une résurrection du patriotisme russe ? Non, certes. En octobre 1917 est née l'U. R. S. S., monde nouveau, répudiant tout lien de filiation avec l'ancienne Russie, qu'il méprise et honnit ; cette Russie de jadis, où l'on servait et mourait « pour la foi, pour le tsar, pour la patrie » qu'évoquerait-elle, si l'on en croit Lénine ? Rien que « d'amples massacres, des gibets alignés, des geôles, de grandes famines et un grand esclavage sous le joug des popes, des tsars, des propriétaires fonciers et des capitalistes. »

« Pas plus qu'il ne s'apparente au patriotisme russe, le patriotisme soviétique ne ressemble à notre patriotisme « bourgeois » dont il prétend différer « comme le ciel de la terre ». La *Pravda* apprend à ses lecteurs que « l'amour de la Patrie, tel que se le figure la bourgeoisie de l'Etat capitaliste, signifie haine pour les autres peuples et tendance à les asservir », bref « patriotisme zoologique » ; qu'il renforce et perpétue l'oppression du prolétariat par la classe

bourgeoise ; qu'en régime capitaliste — Marx l'a dit — « les prolétaires n'ont pas de patrie ». D'où Boukharine, actuellement rédacteur en chef des *Izvestia*, déduit, dans son A. B. C. du Communisme, que le devoir du prolétariat est de « faire sauter la patrie bourgeoise et non de la défendre ».

« Ce devoir dûment accompli, alors, mais alors seulement, peut fleurir le vrai patriotisme, le patriotisme soviétique.

« Quels en sont les caractères ? D'abord — comme l'a dit Staline de l'armée rouge — d'être tout imprégné d'internationalisme socialiste ; et — comme le redisait tout récemment le chef du gouvernement soviétique Molotov — d'être essentiellement « la conscience de la grande force révolutionnaire » que représente l'U. R. S. S. ; or, « notre but final étant le communisme mondial » (*Pravda*), cette grande force y doit tendre. Staline lui-même, il y a peu d'années, l'énonçait clairement en ces termes : « N'est-ce pas un fait que notre révolution a toujours soutenu celles des autres pays et les soutiendra toujours ? »

« En outre, ce patriotisme est « indiscutablement lié à une attitude consciente envers la propriété socialiste » (Molotov) ; autrement dit, ne sont patriotes que les communistes convaincus de l'excellence de la propriété collective.

« La notion de patrie soviétique est, d'ailleurs, très ouvertement positive et pratique : l'*Etoile Rouge*, organe militaire officiel, la définit ainsi : « Ma patrie, ce sont les immenses richesses du pays : pétrole, charbon... Ma patrie, ce sont les milliers de fabriques et usines soviétiques, les kolkhoses. Ma patrie, ce sont les écoles, les théâtres, les clubs, la radio. » Ce sont, enfin, les hommes auxquels est due la collectivisation industrielle ou agricole.

« A quoi J.-J. Rousseau avait d'avance répondu : « Ce ne sont ni les murs, ni les hommes qui font la patrie : ce sont

les lois, les mœurs, les coutumes, le gouvernement, la Constitution, la manière d'être de tout cela. »

« La *Pravda* tient encore pour un élément propre au patriotisme soviétique : « La Fraternité nationale intégrale, l'entière égalité de droit régnant, dit-elle, entre tous les peuples, auparavant opprimés, de l'U. R. S. S. » Que doivent penser d'une pareille affirmation certaines de ces populations, par exemple, celles de la Tchetchénie et du Kouban, dont le soulèvement en 1932, fut fraternellement liquidé par l'envoi de 32 avions munis de bombes à gaz asphyxiants ? Au surplus, cette fraternité, cette égalité, ce ne sont pas les bolcheviks, c'est le gouvernement provisoire qui, après la chute du tsarisme, les proclama ; il y ajouta même la liberté, dont le patriotisme soviétique peut moins encore se parer, le premier soin des bolcheviks ayant été de la supprimer sous toutes ses formes.

« En définitive, s'il en fallait croire Boukharine, il n'y aurait de patriotisme authentique qu'en U. R. S. S., parce que là seulement tout le pouvoir appartient au prolétariat devenu maître du pays.

« Or, ce raisonnement pêche par la base : tout le pouvoir en U. R. S. S. appartient, non pas au prolétariat, mais au parti communiste, caste étroite et privilégiée, qui sous prétexte de servir le peuple l'asservit et le courbe sous une hégémonie despotique ; en dépit de certaines paroles récentes de Staline, où l'on a cru, bien à tort, voir luire je ne sais quel libéralisme, le parti communiste maintient et maintiendra cette hégémonie coûte que coûte : l'existence même du régime est à ce prix. » (1).

Ce serait, en effet, une erreur de croire que les dirigeants soviétiques aient renoncé aux postulats du léninisme. Sta-

(1) *Journal des Débats* du 3 juin 1935.

line rencontre une vive opposition, et, peut-être, de longues années s'écouleront-elles, avant que la structure constitutionnelle de l'U. R. S. S. se soit rapprochée de celle des Etats modernes.

De tant d'expériences hasardeuses, et telles qu'aucun Etat, jamais, n'en a connues de semblables, qui pourrait, avec certitude, dire quel sera le résultat, ou, tout au moins, quelles en seront les étapes ? « Nous sommes persuadés qu'un jour la Russie se rapprochera du régime démocratique, de même qu'elle s'est déjà rapprochée du régime capitaliste. Mais quand et sous quelle forme ? Nous n'en savons rien. » (1).

(1) Barthélemy et Duez, *op. cit.*, p. 270.

Vu :
Le Doyen,
Edgar ALLIX.

Vu :
Le Président de la Thèse,
GIDEL.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- AULARD et MIRKINE GUETZEVITCH (B.). — *Les déclarations des droits de l'Homme* (Recueil de textes). Payot, 1929.
- BACH (Lydia). — *Le droit et les institutions de la Russie soviétique*. Librairie générale de Droit et de jurisprudence, 1923.
- DARESTE. — *Les Constitutions Modernes*. Nouvelle édition par MM. Delpech et Laferrière.
- BOUKHARINE. — *La question paysanne*. Bureau d'éditions, 1926.
- BARTHÉLEMY et DUEZ. — *Traité de Droit Constitutionnel*. Librairie Dalloz, 1933. Nouvelle édition.
- CHAMPCOMMUNAL. — *Le droit des personnes au pays des Soviets*. Librairie générale de Droit et de jurisprudence, 1927.
- DADU. — *La condition des travailleurs dans la Russie des Soviets*. Dalloz, 1926.
- DJORDJEVITCH. — *Les rapports entre la notion d'Etat et la notion de classe sociale*. Thèse, Paris, 1933.
- DESTEROFF (Pierre). — *Annuaire de législation étrangère, 1932 : Notice sur les textes législatifs promulgués en Russie des Soviets de 1930 à 1932*.
- ELIACHEVITCH, TAGER et NOLDE. — *Traité de Droit civil et commercial des Soviets*. Librairie générale de Droit et de jurisprudence, 1930.
- ENGELS. — *La Guerre civile en France*. Paris, 1891.
- GINOULHAC. — *La Constitution de la République fédérative des Soviets de Russie*. Montpellier, 1920.
- GORDON (E.). — *Système de droit commercial des Soviets*. Traduit par Raoul Dufour et Amiaud. Giard, 1933.
- GUILLERM. — *La Constitution espagnole du 9 décembre 1931*. Thèse, Paris, 1933.

- GIDEL (Professeur). — *Cours de droit constitutionnel comparé*, 1932-1933.
- GOÏCHBARG. — *Droit de l'Organisation économique*, 1924.
- ISSAKOVITCH. — *Le pouvoir central et le système électoral de la Russie soviétique*. Giard, 1928.
- KALININE. — *Que fait le pouvoir soviétique pour réaliser la démocratie*. Bureau d'éditions, 1926.
- LABRY. — *Une législation communiste*. Payot, 1920.
- LÉNINE. — *Sur la route de l'insurrection*. L'Humanité, 1924.
— *Œuvres complètes*, tome 20, 3, rue Valette, 1928.
— *Œuvres complètes*, tome 21 (*Vers la prise du pouvoir*). 3, rue Valette, 1930.
- LESCURE (J.). — *La Révolution russe*. Gamber, 1929.
- LETTERLÉ. — *Fascisme, communisme, ou démocratie*. Argo, 1930.
- LE FUR. — *Cours de droit international public*, 1931-1932.
- LYON (Jacques). — *La Russie soviétique*. Alcan, 1927.
- LEROY (A.) et BEAULIEU. — *L'Empire des Tsars et les Russes*. Paris, 1887.
- LOUKIANOFF. — *La démocratie soviétique*. In. journal de Moscou du 9 mars 1935.
- MARCÉ (de). — *La constitution soviétique et le contrôle des finances en Russie*. Roustant, 1926.
- MIRKINE GUETZEVITCH (B.). — *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*. Armand Colin, édit., 1928.
— *La Constitution des Républiques soviétiques soviétistes*. Giard, 1925.
— *La théorie générale de l'Etat soviétique*. Giard, 1928.
- MIR YAGOUR MIR-ÂZIZ OGLI. — *Le régime des Soviets, ses origines, sa constitution*. Thèse, Montpellier, 1926.
- MILIOUKOV. — *Histoire de Russie*, tome III (1855-1932). Leroux, 1933.
- MARQUES-RIVIÈRE (J.). — *L'U. R. S. S. dans le monde*. Paris, Payot, 1935.
- MARTOV (J.). — *Le Bolchevisme mondial*. Traduction Mayer. Nouveau Prométhée, Paris, 1934.
- NOLDE (Baron). — *L'ancien régime et la Révolution russe*. Colin, 1928.

- *Les doctrines et les faits dans l'évolution du régime soviétique*. Institut belge de Droit comparé, 1934, p. 14.
- NEUFÉGLISE. — *Les Pouvoirs publics dans l'U. R. S. S.* Thèse, 1928.
- HAURIUO. — *Précis de droit constitutionnel*. Paris, Sirey, 1923.
- ORLANDO (V.-E.). — *Méthode et technique juridique dans les « Scritti della facoltà giuridica di Roma in onore di Antonio Salandra*. 1928, p. 61 sq.
- PATOUILLET et DUFOUR. — *Les codes de la Russie soviétique*. Giard, 1925-1928.
- PLEKHANOFF. — *Les questions fondamentales du Marxisme*. 3, rue Valette, 1928.
- FRANCESCO (Professeur de). — *L'Etat soviétique dans la théorie générale de l'Etat*. In Bulletin de la Société de législation comparée, 1931, p. 552.
- PRELOT (Marcel). — *La structure constitutionnelle de la dictature fasciste*. Republica, Paris, 1931.
- QUIRIELLE (Louis de). — *Le gouvernement de Moscou et les Républiques soviétiques*. Thèse, Paris, 1932.
- ROLLIN (Henry). — *La Révolution russe*. Delagrave, 1930.
- RIPERT. (G.). — *La règle morale dans les obligations civiles*. 3^e édition. Paris, 1935. Librairie générale du Droit.
- RIPKA. — *Le nouveau classement dans la société sans classe* (article paru dans le quotidien « Livocé Noviny », Brno, 24 mars 1935).
- STALINE. — *Les questions de Léninisme*. Bureau d'éditions, 1926.
- *Discours sur le Plan quinquennal*. Paris, 1931.
- *Le Léninisme théorique et pratique* (Conférences faites à l'Université de Moscou en avril 1924). Edition, Paris, 1933, 132, faubourg Saint-Denis.
- SOLZ. — *De la légalité révolutionnaire*. Izvestia, n° 268, du 24 novembre 1925.
- JAKHONTOV. — *De la légalité révolutionnaire* (lue à l'Institut de l'Œuvre soviétique), cité par Elieachevitch.
- TROTSKY. — *Terrorisme et communisme*. Paris, 1920.

VAN GLABBEKE. — *Une législation nouvelle. — Quelques aspects positifs du droit soviétique.* Bruxelles, Les Idées Nouvelles, 1926.

VICHNIAC (M.). — *Le régime soviétique. — Etude juridique et politique.* Povolotzky, 1920.

— *La vie de Lénine.* Paris, Armand Colin, 1933.

VICTOR BORET. — *Le paradis infernal. — La vérité sur la Russie.* Quillet, 1933.

VICTOROF TOPOROFF. — *Rossica et Sovietica.* Bibliographie des ouvrages parus en français de 1917 à 1930. 3, place de l'Eglise, Saint-Cloud, 1931.

VÉGA (J. de la). — *Démocratie et soviétisme.* Paris, 1931, Grasset.

WARNOTTE (Daniel). — *Examen sociologique de la Constitution soviétique.* Revue de l'Institut de sociologie. Bruxelles, 1932.

YANEEFF. — *La Constitution de l'U. R. S. S.* Paris, Giard, 1926.

ZASTOVT SUKIENNICKA (Mme). — *Fédéralisme en Europe orientale.* Tolmer, 1926.

ZINOVIEV. — *Le Léninisme.* Bureau d'éditions, 1927.

HERRIOT. — *La Russie nouvelle.* Ferenczi, 1926.

BRIAN-CHANINOW. — *Histoire de Russie.* Fayard, édit.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	Pages. 7
--------------------	-------------

PREMIÈRE PARTIE

Histoire externe de la constitution soviétique et de ses transformations.

CHAPITRE PREMIER

ORIGINE DU RÉGIME SOVIÉTIQUE	15
------------------------------------	----

CHAPITRE II

LA CONSTITUTION DE 1918 ET LE COMMUNISME MILITAIRE	22
1° La Constitution de 1918	22
2° Les facteurs du pouvoir soviétique	26

CHAPITRE III

LA NOUVELLE POLITIQUE ÉCONOMIQUE. — LA CONSTITUTION DE L'U. R. S. S. DU 31 JANVIER 1924 ET LA REVISION CONSTITU- TIONNELLE DE 1925 DANS LA R. S. F. S. R.	32
1° La nouvelle politique économique	32
2° La Constitution de l'U. R. S. S. du 31 janvier 1924.	37
3° La revision constitutionnelle de 1925 dans la R. S. F. S. R.	40

CHAPITRE IV

LE PREMIER PLAN QUINQUENNAL (1928-1932) ET LE RETOUR VERS LE COMMUNISME INTÉGRAL. — REVISION CONSTITUTIONNELLE DE 1929	45
1° Le Plan quinquennal	45
2° La Revision constitutionnelle de 1929 dans la F. S. F. S. R.	50

CHAPITRE V

LES CHANGEMENTS ENVISAGÉS DANS LA CONSTITUTION SOVIÉTIQUE.	58
CONCLUSION	66

DEUXIÈME PARTIE

Évolution des rapports entre le pouvoir soviétique et le droit.

CHAPITRE PREMIER

	Pages.
LA NOTION D'ÉTAT DANS LE DROIT SOVIÉTIQUE	71
1° Vue générale du problème	71
2° Origines et tendances démocratiques au sein du pouvoir soviétique	76
3° La conception générale de l'Etat et du pouvoir, en droit public soviétique, telle qu'elle se dégage des faits	79

CHAPITRE II

LE POUVOIR SOVIÉTIQUE ET L'INDIVIDU	84
1° Les libertés publiques	84
2° La liberté politique	107

CHAPITRE III

LE FÉDÉRALISME SOVIÉTIQUE	122
---------------------------------	-----

TROISIÈME PARTIE

Évolution constitutionnelle dans le fonctionnement des pouvoirs publics.

CHAPITRE UNIQUE

1° Les conceptions consacrées touchant le mode d'exercice du pouvoir soviétique	137
2° Les transformations subies par le mode d'exercice du pouvoir soviétique	139
3° Le rôle des différents organes chargés du pouvoir politique	144
4° Les récentes réformes apportées à l'appareil gouvernemental de la Russie soviétique	147
CONCLUSION	153
BIBLIOGRAPHIE	161

